

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA I
(ECONOMÍA INTERNACIONAL Y DESARROLLO)



TESIS DOCTORAL

**Incidencia de la descentralización territorial en la financiación pública
de la enseñanza no universitaria en España e impacto de la crisis
económica internacional, 2000-2012**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

Gema Aránzazu Charro Salazar

DIRECTOR

Pedro José Gómez Serrano

Madrid, 2016

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA I
(ECONOMÍA INTERNACIONAL Y DESARROLLO)



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

**INCIDENCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN
TERRITORIAL EN LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA
ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA EN ESPAÑA E
IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA
INTERNACIONAL: 2000-2012**

TESIS DOCTORAL

GEMA ARÁNZAZU CHARRO SALAZAR

DIRECTOR

PEDRO JOSÉ GÓMEZ SERRANO

MADRID, 2015

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA I
(ECONOMÍA INTERNACIONAL Y DESARROLLO)



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

**INCIDENCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN
TERRITORIAL EN LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA
ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA EN ESPAÑA E
IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA
INTERNACIONAL: 2000-2012**

Investigación presentada por

GEMA ARÁNZAZU CHARRO SALAZAR

para la obtención del Grado de Doctor

DIRECTOR

PEDRO JOSÉ GÓMEZ SERRANO

MADRID, 2015

A mis padres y a mi hermano, por todo.

Agradecimientos

La presente Tesis es el resultado de un intenso proceso –personal e intelectual– que hubiera sido imposible llevar a cabo sin sentir el continuo apoyo de mi familia, amigos y profesores, con los que he podido contar en todo momento, así como de un gran número de personas, también de categoría excepcional, que tan generosamente me han atendido y ayudado a resolver tantas dudas que han ido surgiendo a lo largo de la investigación.

En primer lugar, quisiera dar –una vez más– infinitas gracias a mi director de Tesis, Pedro José Gómez Serrano, por su paciencia inagotable y por todo el tiempo que me ha dedicado, incluso cuando su apretada agenda requería un esfuerzo extra por su parte, ayudándome desde el primer momento. Sentir su apoyo y confianza permanentes, junto con todo el conocimiento que me ha transmitido a lo largo de los más diez años desde que afortunadamente le conozco, han sido esenciales para alcanzar esta meta a la que, en ocasiones, parecía muy difícil llegar.

Un momento clave en este trabajo –y de inmensa suerte– tuvo lugar cuando surgió la oportunidad de reunirme con Miguel Recio, profesional docente de enorme talla, con muchísimos años de experiencia en diferentes ámbitos de la enseñanza y cuyos amplios conocimientos tuvo la amabilidad de compartir conmigo (resolviendo muchísimas dudas gracias a ello), así como una gran cantidad de materiales que tan generosamente puso a mi disposición y que han sido de enorme utilidad para la realización de la Tesis. A su vez, querría agradecerle que me pusiera en contacto con Jesús Ibáñez Milla, Subdirector General de Estadísticas y Estudios del Ministerio de Educación, cuya colaboración también fue de gran ayuda a la hora de aclarar un gran número de interrogantes de la investigación.

Y no habría sido posible contactar con Miguel Recio sin la ayuda de Agustín Moreno, fabuloso compañero con el que tuve la suerte de compartir el curso escolar 2011-2012. Un curso que, por muchos motivos, fue especialmente significativo; entre otros, porque también tuve la oportunidad de conocer a un inolvidable luchador, “*compañero y, sin embargo, amigo*”, Ladislao Martínez, en cuya memoria me gustaría dedicar esta Tesis.

Quisiera dar las gracias también a todos mis profesores del Doctorado en *Economía Internacional y Desarrollo*, muchos de los cuales ya lo fueron durante la Licenciatura, por todo lo que me han aportado a lo largo de los distintos cursos y seminarios, con tan hondo calado en mi formación como economista. De forma especial, querría agradecer al profesor Xabier Arrizabalo el hecho de haber sido, una vez más, fuente de inspiración; aunque el trabajo ha variado bastante desde sus orígenes, debo reconocer que sin sus esquemas de partida no hubiera habido ni siquiera un inicio. E igualmente fundamental fue la aportación realizada por el profesor Carlos Berzosa, en el enfoque de la investigación; sin sus recomendaciones tampoco creo que hubiera podido llegar, finalmente, a un buen destino.

También querría dar las gracias al profesor David Trillo del Pozo, por proporcionarme un punto de partida en el estudio de la *Economía de la Educación*. Y agradecer toda la ayuda que me han ofrecido M^a. Ángeles y Raúl, responsables de la *Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociología* y de la *de Ciencias Económicas y Empresariales*, de la UCM, que con gran amabilidad en todo momento han facilitado enormemente mi labor.

Gracias también a mis compañeros del Doctorado y a todos los que me han acompañado a lo largo de los últimos años en mi profesión como docente en los diferentes centros de la Comunidad de Madrid, así como a mis alumnos, por su interés manifiesto y sus ánimos, que han sido fundamentales en los momentos más complicados. En este sentido, quisiera agradecer efusivamente a Luis Buendía y a Laura Fernández sus aportaciones y colaboración en la última etapa de la Tesis.

Enormemente agradecida estoy a mis tres “ángeles”, Larisa Paraschiv, Nerea Fernández y Elsa Pérez, por toda su ayuda y el enorme cariño –recíproco– que siempre he recibido de ellas, y que, especialmente en los últimos meses, han jugado un papel crucial. Así como a mi gran amiga Judith Kolender, que –a pesar de la distancia– siempre está cuando más la necesito.

Y, como decía al principio, nada de esto habría sido posible sin el constante apoyo y aliciente de mis padres, M^a del Carmen y F. Ricardo, y de mi hermano F. Ricardo, que son los que han tenido que “padecerme” en primera persona y que, a pesar de ello, no han dejado ni un sólo momento de arroparme y ayudarme, poniendo todos sus medios y amor en ello. Muchísimas gracias, por todo.

ÍNDICE

Abreviaturas utilizadas.....	9
Índice de esquemas, cuadros y gráficos.....	11
Resumen.....	17
Abstract.....	19
Capítulo I. Introducción.....	23
1. Justificación del estudio de caso.....	23
2. Delimitación del ámbito de estudio.....	30
3. Objetivos de la investigación e hipótesis de trabajo.....	32
4. Finalidad y motivaciones de la investigación.....	36
5. Marco teórico.....	37
6. Marco metodológico.....	39
7. Estructura de la investigación.....	41
 Capítulo II. Marco teórico de la intervención pública en educación y la descentralización de las competencias educativas.....	 45
1. Razones que justifican la intervención pública en educación.....	45
1.1. Las externalidades de la educación.....	46
1.2. Los fallos de mercado en educación.....	50
1.3. Los problemas de equidad en el ámbito educativo.....	53
2. Formas de intervención pública en educación.....	55
3. La descentralización educativa.....	60
3.1. Descentralización y derecho a la educación.....	63
3.2. Descentralización, redistribución de la autoridad y participación democrática.....	67
3.3. Descentralización y eficiencia.....	69
4. Conclusiones del capítulo II.....	71

Capítulo III. Descentralización del gasto público educativo y evolución de los principales indicadores en los países de la UE-15..... 75

1. Fuentes de los fondos públicos invertidos en educación: descentralización del gasto público educativo en los países de la UE-15..... 77
2. Evolución de la proporción de la renta nacional destinada a la financiación pública de la educación..... 81
3. Evolución del gasto público en educación como porcentaje del gasto público total..... 86
4. Evolución del gasto público en educación en términos reales..... 90
5. Evolución del gasto público en educación por alumno..... 92
 - 5.1. Evolución del gasto público nominal por alumno en todos los niveles educativos combinados..... 92
 - 5.2. Evolución del gasto público por alumno en Primaria y Secundaria..... 95
6. Conclusiones del capítulo III..... 99

Capítulo IV. Configuración del sistema educativo en España desde finales del siglo XX: descentralización territorial de las competencias educativas e incidencia de la formación de *cuasimercados* en educación..... 103

1. Configuración del sistema educativo en España desde finales del siglo XX...104
2. Marco legal del proceso de descentralización y delegación de competencias en materia educativa en España..... 107
3. La formación de *cuasimercados* en el sistema educativo e incidencia en la intervención del Sector público en educación..... 110
4. Marco legal de la enseñanza concertada en España..... 112
5. Conclusiones del capítulo IV..... 116

Capítulo V. Contexto del sistema educativo español a nivel nacional y regional: las necesidades educativas, las tasas de escolarización y el abandono educativo temprano..... 121

1. Necesidades educativas y escolarización en las enseñanzas de Régimen General no universitarias..... 124

1.1. Necesidades educativas y escolarización en la etapa pre-obligatoria....	126
1.2. Necesidades educativas y escolarización en la etapa obligatoria.....	132
1.3. Necesidades educativas y escolarización en la etapa post-obligatoria....	135
2. El abandono educativo temprano en España.....	139
3. Conclusiones del capítulo V.....	148

Capítulo VI. Los recursos educativos en la enseñanza no universitaria: estructura y evolución del gasto público en el sistema educativo español. Implicaciones en los indicadores de procesos y resultados educativos de las enseñanzas de Régimen General..... 153

1. Evolución del gasto público en enseñanzas no universitarias respecto al PIB regional a precios corrientes.....	155
2. Evolución del gasto público en enseñanzas de Régimen General no universitarias por niveles educativos.....	160
3. Evolución del gasto público en enseñanzas no universitarias por alumno.....	165
4. Evolución de los indicadores de procesos de enseñanza-aprendizaje.....	172
5. Evolución de los indicadores de resultados educativos.....	179
6. Conclusiones del capítulo VI.....	184

Capítulo VII. Gasto público destinado a la financiación educativa de Centros privados: evolución de la red concertada en España e implicaciones sobre la red pública respecto a la formación de *cuasimercados* en educación..... 187

1. Gasto público y privado en educación no universitaria en los países de la UE-15 y distribución de los fondos públicos entre centros públicos y privados.....	188
2. Evolución de la red de enseñanza pública, concertada y privada en educación no universitaria en España.....	198
2.1. La red educativa de centros públicos, privados concertados y privados no concertados.....	198
2.2. Alumnado matriculado según la titularidad del centro educativo.....	204
2.3. Financiación pública de los conciertos educativos.....	210
2.4. Gasto por alumno público y concertado.....	215
3. Conclusiones del capítulo VII.....	218

Capítulo VIII. Impacto en el papel compensador del gasto público para la igualdad de oportunidades educativas (I): análisis de los fondos destinados a becas y ayudas al estudio..... 223

1. El papel de las becas y ayudas al estudio en la igualdad de oportunidades educativas..... 224
2. Indicadores de cobertura..... 225
 - 2.1. Enseñanzas infantil, obligatoria y especial..... 226
 - 2.2. Enseñanzas post-obligatorias no universitarias..... 230
3. Indicadores de cuantía de las ayudas..... 235
 - 3.1. Análisis de la cuantía media de las becas y ayudas por niveles educativos..... 236
 - 3.2. Análisis del importe de las becas y ayudas por Administración educativa financiadora..... 241
 - 3.3. Análisis de la distribución de los fondos por tipos de becas y ayudas..... 245
4. Conclusiones del capítulo VIII..... 253

Capítulo IX. Impacto en el papel compensador del gasto público para la igualdad de oportunidades educativas (II): análisis de los fondos destinados a los programas de atención a la diversidad..... 259

1. El papel de los programas de atención a la diversidad en la igualdad de oportunidades educativas..... 260
2. Gasto de las Administraciones educativas destinado a la atención a la diversidad..... 262
3. Gasto de las Comunidades Autónomas en los programas de atención a la diversidad..... 265
4. Evolución del programa de Educación Compensatoria..... 273
5. Evolución del programa de Educación para Adultos..... 281
6. Conclusiones del capítulo IX..... 293

Capítulo X. Conclusiones de la Tesis..... 297

Bibliografía.....	313
Anexos.....	333
Anexo I. Representación esquemática del Sistema educativo español.....	333
Anexo II. Principales objetivos, agentes e instrumentos de financiación de la educación.....	335
Anexo III. Componentes de las becas y ayudas a la educación.....	353
Anexo IV. Caracterización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.....	355
Anexo V. Reformas de política educativa y reformas de ajuste en el gasto en educación tras la crisis. Incidencia en la descentralización educativa y la formación de <i>cuasimercados</i> en educación.....	357

Abreviaturas utilizadas

AET	Abandono Educativo Temprano
BCE	Banco Central Europeo
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CC.OO.	Comisiones Obreras
CES	Consejo Económico y Social
CIDE	Centro de Investigación y Documentación Educativa
ENU	Enseñanzas No Universitarias
EPA	Encuesta de Población Activa
ERGNU	Enseñanzas de Régimen General No Universitarias
ESO	Enseñanza Secundaria Obligatoria
FMI	Fondo Monetario Internacional
FP	Formación Profesional
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INES	<i>Indicators of Education Systems</i>
LGE	Ley General de Educación
LODE	Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación
LOE	Ley Orgánica de la Educación
LOECE	Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares
LOGSE	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo
LOMCE	Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa
MECD	Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización No Gubernamental
OMC	Organización Mundial del Comercio
pc	Per cápita
PIB	Producto Interior Bruto
pm	Precios de mercado
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
UE	Unión Europea
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia

Índice de cuadros, tablas y gráficos.

Cuadros:

Cuadro 2.1. Externalidades positivas de la educación.....	49
Cuadro 2.2. Razones y argumentos que justifican la intervención del Sector público en educación y formas de hacerlo.....	56
Cuadro 2.3. Medidas de intervención públicas y fallos de mercado sobre los que incide.....	58
Cuadro 2.4. Manifestación del derecho a la educación a través de la libertad de enseñanza.....	64
Cuadro 2.5. Niveles de participación y decisión en educación.....	66
Cuadro 5.1. Clasificación territorial en función del PIB pc y la población escolarizable.....	123

Tablas:

Tabla 3.1. Fuentes de fondos educativos públicos, antes y después de transferencias, por nivel de Gobierno, para Educación Primaria, Secundaria y Post-secundaria no terciaria (peso relativo).....	80
Tabla 3.2. Variación del gasto público total y del PIB (datos en porcentajes, a precios corrientes).....	85
Tabla 5.1. Población escolarizable y tasas de escolarización (0-2 años).....	127
Tabla 5.2. Población escolarizable y tasas de escolarización (3 a 5 años).....	131
Tabla 5.3. Población escolarizable y variación porcentual por etapas (6 a 15 años)...	133
Tabla 5.4. Población escolarizable y tasas de escolarización (16 a 18 años).....	136
Tabla 5.5. Abandono temprano de la educación-formación por CC.AA. (% de personas).....	144

Tabla 6.1. Evolución del Gasto Público en Educación no Universitaria respecto al PIB (2000-2012); tasas de variación del gasto público en ENU y del PIB nominal a precios de mercado.....	158
Tabla 6.2. Variación del Gasto público en ENU y ERGNU (%).....	163
Tabla 6.3. Tasa de crecimiento del gasto público por alumno en Enseñanza No Universitaria.....	171
Tabla 6.4. Profesorado de Enseñanzas de Régimen General por titularidad del Centro y alumnado correspondiente a todos los Centros (nº de personas). Variaciones 2000-2012 (en %)......	173
Tabla 6.5. Ratio alumnos por aula por titularidad del Centro y nivel de enseñanza....	177
Tabla 6.6. Tasa bruta de población que finaliza: ESO (Graduado en Secundaria); Bach. (LOGSE, y LOE) y COU; Técnico/Técnico Auxiliar y Técnico Superior/Técnico Especialista.....	181
Tabla 7.1. Gasto público anual en instituciones educativas por estudiante, en Centros Públicos y Privados (en equivalente a dólares estadounidenses en PPA) en educación infantil.....	194
Tabla 7.2. Gasto público anual en instituciones educativas por estudiante, en Centros Públicos y Privados (en equivalente a dólares estadounidenses en PPA) en educación primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria.....	195
Tabla 7.3. Distribución porcentual de los Centros educativos (%) para todas las enseñanzas no universitarias (desde infantil hasta FP).....	199
Tabla 7.4. Distribución porcentual del alumnado de enseñanzas de Régimen General no universitarias por tipo de financiación/titularidad del Centro.....	204
Tabla 7.5. Gasto público en educación destinado a los Centros privados y peso dentro del gasto público total en educación (en millones de euros y porcentaje).....	212
Tabla 8.1. Número total de beneficiarios en E. infantil, E. obligatoria y E. especial...	226
Tabla 8.2. Número total de beneficiarios en E. post-obligatoria.....	231

Tabla 8.3. Índices de cobertura de las becas y ayudas al estudio (%).....	234
Tabla 8.4. Importe nominal anual medio de becas y ayudas por alumno (expresado en euros; enseñanza infantil, obligatoria y postobligatoria).....	237
Tabla 8.5. Importe de las becas y ayudas en ENU por admón. educativa financiadora.....	242
Tabla 8.6. Importe desglosado por CC.AA. de las becas y ayudas en ENU (2009-2012).....	244
Tabla 8.7. Peso de los principales tipos de becas y ayudas en las ENU.....	246
Tabla 8.8. Variación porcentual por tipos de becas y ayudas al estudio.....	247
Tabla 8.9. Número, importe y cuantía media de las ayudas compensatorias del MECD.....	249
Tabla 8.10. Número, importe y cuantía media de las ayudas de comedor por CC.AA.....	251
Tabla 9.1. Gasto en Atención a la diversidad por programas (2000-2012).....	262
Tabla 9.2. Gasto en Enseñanzas no universitarias y en Atención a la diversidad (en miles de euros) y variación porcentual entre 2000 y 2012 (en %).....	266
Tabla 9.3. Variación porcentual del gasto en atención a la diversidad por programas.....	268
Tabla 9.4. Porcentaje de alumnado que cursa Programas de Diversificación Curricular en 3er y 4º curso de ESO, por titularidad del Centro educativo (%).....	271
Tabla 9.5. Gasto público en Educación Compensatoria y variación porcentual.....	274
Tabla 9.6. Gasto en Compensatoria correspondiente al Capítulo I (gastos de personal).....	279
Tabla 9.7. Alumnado total matriculado en Educación para Adultos, por especialidades.....	283

Mapas, figuras y gráficos:

Mapa 3.1. Fuente principal de fondos públicos, por nivel de gobierno, en Educación Primaria, Secundaria y post-Secundaria no Terciaria.....	79
Figura 5.1. Enseñanzas de Régimen General no universitario y Educación para Adultos.....	125
Gráfica 3.1. Gasto público en educación como porcentaje del PIB.....	83
Gráfico 3.2. Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total (precios constantes 2011).....	87
Gráfica 3.3. Gasto público en educación como porcentaje del Gasto público total (todos los niveles educativos combinados).....	88
Gráfica 3.4. Gasto público en educación como porcentaje del Gasto público total (Primaria, Secundaria y Post-secundaria no terciaria).....	89
Gráfica 3.5. Variación anual del índice de gasto público en educación, a precios constantes, respecto al año base (año 2000 = 100), para todos los niveles educativos combinados.....	90
Gráfica 3.6. Gasto público por alumno en todos los niveles educativos (expresado en euros).....	93
Gráfica 3.7. Gasto público por alumno en Enseñanza Primaria (expresado en euros)...	96
Gráfica 3.8. Gasto público por alumno en Enseñanza Secundaria (expresado en euros).....	98
Gráfica 5.1. Evolución de la Tasa de Abandono Educativo Temprano (AET) 2000-2012.....	142
Gráfica 6.1. Evolución del gasto público en educación respecto al PIB pm, 2000-2012 (excluidos capítulos financieros).....	155
Gráfica 6.2. Gasto público en Enseñanza no Universitaria como porcentaje del PIB por CC.AA.....	157

Gráfica 6.3. Evolución del Gasto público en Enseñanza no Universitaria (en miles de euros).....	161
Gráfica 6.4. Gasto público nominal por alumno en Enseñanza no Universitaria (2000-2008).....	168
Gráfico 6.5. Gasto público por alumno en Enseñanza no universitaria (2004-2008)...	170
Gráfica 7.1. Peso del gasto público en educación infantil en la UE-15 (%).....	189
Gráfica 7.2. Peso del gasto público en educación primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria en la UE-15 (%).....	192
Gráfica 9.1. Variación gasto en Educación de Adultos y alumnado matriculado (2000-2009).....	286
Gráfica 9.2. Variación gasto en Educación de Adultos y alumnado matriculado (2009-2012).....	286
Gráfica 9.3. Variación profesorado y alumnado matriculado en Educación de Adultos (2000-2009).....	288
Gráfica 9.4. Variación profesorado y alumnado matriculado en Educación de Adultos (2009-2012).....	289
Gráfica 9.5. Variación del profesorado en Educación de Adultos por titularidad del Centro (09-12).....	292

Resumen: Incidencia de la descentralización territorial en la financiación pública de la enseñanza no universitaria en España e impacto de la crisis económica internacional: 2000-2012.

La educación es un derecho fundamental, cuya finalidad básica es el desarrollo humano, moral e intelectual de las personas que configuran la sociedad. Es necesario garantizar la igualdad en el acceso y en el desarrollo del derecho a la educación, resolviendo el problema del fracaso y abandono escolar, que afecta especialmente al alumnado que procede de las clases más desfavorecidas. En este sentido, la educación –en su condición de universal, pública y gratuita– se convirtió en un pilar del Estado de Bienestar clave para poder cohesionar una sociedad compleja y multicultural, encargándose de compensar los desequilibrios y desigualdades que el sistema económico pudiera generar por su propio funcionamiento. No obstante, se considera que en el momento a partir del cual la lógica neoliberal se hizo predominante en la economía mundial, la educación no quedó al margen, viéndose afectada tanto en la definición de sus objetivos como en el papel que dentro de ella quedaba reservado para el Sector Público, así como para los demás agentes que intervenían en ella. Todo este proceso ha venido marcado, a su vez, por el desencadenamiento de la crisis económica internacional de 2008.

Por otro lado, los países de la UE-15 comparten la existencia de una educación obligatoria, que abarca entre diez y doce cursos, junto con la gratuidad de esta enseñanza en los centros de titularidad pública. No obstante, los países difieren en dos principales rasgos de sus modelos de financiación: el grado de descentralización de sus sistemas educativos y la existencia o no de subvenciones a los centros de titularidad privada. España, con un sistema educativo descentralizado desde el año 2000, representa un caso singular dentro del panorama internacional en lo referente a su red de centros privados, bajo regulación estatal, a los que se transfieren fondos públicos a través de los denominados conciertos educativos. A su vez, la descentralización regional de la gestión educativa supuso el traspaso de las funciones y servicios a las Comunidades Autónomas, de forma que estas pasaron a ser las principales responsables de la asignación del gasto en educación.

El objetivo principal de esta investigación se centra en determinar, para el caso de España, la relación entre la descentralización de las competencias educativas a nivel

territorial y las políticas aplicadas por parte de las diferentes Comunidades Autónomas en lo referente a su gasto en educación, estando dichas políticas condicionadas tanto por la diferente situación histórica de la que partía inicialmente cada región como por el posterior impacto de la crisis económica de 2008. Las principales preguntas que se tratan de responder con ella giran en torno al aumento de las diferencias territoriales en la financiación pública educativa, el posible desmantelamiento de la red pública en la oferta educativa y el efecto sobre el papel compensador de las desigualdades sociales, correspondiente al gasto en educación. Para ello se realiza un estudio profundo de una amplia literatura sobre la intervención del sector público en educación y las implicaciones de la descentralización educativa.

A partir del análisis pormenorizado de las principales variables relativas al gasto público –a nivel nacional e internacional– la investigación permite llegar a ciertas conclusiones. En primer lugar, tras la descentralización de las competencias educativas, si bien todas las regiones aumentaron su gasto público en educación, las que lo hicieron en mayor medida fueron aquellas con menor nivel de renta per cápita y que en el año 2000 se encontraban en peores situaciones de partida en el ámbito educativo. Ello dio lugar a que se redujeran las desigualdades territoriales y tuviera lugar un proceso de convergencia, tanto a nivel nacional como internacional. Tras la crisis, cuyos principales efectos comenzaron a manifestarse en el año 2009, todas las regiones redujeron el gasto público pero la brecha entre las comunidades no aumentó de forma significativa. Sin embargo, tras la crisis, hubo un retroceso para España en el ámbito educativo de la UE-15.

En segundo lugar, dentro del claro predominio de la enseñanza pública en el sistema educativo español, se observa que, en la etapa expansiva del gasto público educativo que tuvo lugar tras la descentralización, se produjo un aumento de la financiación de la enseñanza concertada con fondos públicos para el conjunto de las Comunidades Autónomas, aunque comprobamos que dicha tendencia no fue correspondida por la mayor parte de las regiones en lo referente al aumento en el peso de los centros educativos ni en la matriculación del alumnado. A su vez, tras la crisis económica, se observa que la enseñanza concertada no se mantuvo como una alternativa más eficiente para el ahorro de recursos, ya que su peso disminuyó dentro del gasto educativo total en la mayor parte de comunidades.

Por último, analizando las dos principales partidas del gasto público destinadas a compensar las desigualdades educativas, es decir, las becas y ayudas al estudio junto con los programas de atención a la diversidad, se observa que tuvo lugar un aumento de los recursos asignados tanto por parte de la Administración central como de las autonómicas, siendo indicativo del mayor reconocimiento por parte de las autoridades del papel que estas ayudas juegan en materia de igualdad de oportunidades y, a su vez, de la importancia de incrementar un gasto que, de partida, era insuficiente. Sin embargo, a partir de la crisis se produjo una reducción general del gasto. tanto en becas como en los programas de atención a la diversidad, que rompió la tendencia seguida los años anteriores y que fueron especialmente significativas en el caso de las becas de comedor y las ayudas para libros y material didáctico, en un momento en que eran especialmente importante para un gran número de familias en el territorio español.

En términos generales, los datos muestran los recortes en el gasto educativo que se pusieron en marcha a partir de la crisis económica representan una actuación coyuntural que originó un cambio de tendencia puntual, resultado de la necesidad por parte de las distintas regiones de cumplir con los objetivos de consolidación fiscal, sin observar el inicio de un cambio en la intervención del Sector Público en la educación española. No obstante, esta observación no se puede hacer extensible a los años posteriores siendo necesario analizar las implicaciones de la última reforma educativa que entró en vigor en España en 2013.

Abstract: Territorial decentralization incidence in non-university education public funding in Spain and impact of the international economic crisis: 2000-2012.

Education is a fundamental right, whose basic purpose is intellectual, moral and human development, of the persons that make up the society. It is necessary to ensure equal access and right to education development, solving the problems of failure and dropout that especially affect students coming from disadvantaged classes. In this sense, education -universal, public, and free- became a pillar of the welfare state and was key to the unification of a complex, multicultural society, helping to compensate for the imbalances and inequalities that the economic system could generate during its own progress. However, it is considered that, at the time in which the neo-liberal logic

became predominant in the world economy, education was not left aside, and therefore was affected both in the definition of its objectives as in the role it had to play in the public sector. This whole process has been marked, in turn, by the release of the international economic crisis of 2008.

On the other hand, the EU-15 countries share the existence of compulsory education, which covers between ten and twelve courses, together with the free use of these education systems in publicly owned workplaces. However, countries differ on two main features of their models of funding: the degree of decentralization of their educational systems and the existence or not of subsidies to the privately owned centres. Spain, with a decentralized education system since the year 2000, represents a unique case within the international scene in relation to its network of private schools, under State regulation, where public funds are transferred by means of the so-called educational subsidies. In turn, regional decentralization of educational management implies the transfer of functions and services to the autonomous communities, in such a way that they became primarily responsible for the allocation of expenditure on education.

The main objective of this research is to determine, in the case of Spain, the relationship between the decentralization of educational competencies at the territorial level and the policies pursued by the different autonomous communities in relation to their spending on education. Such policies have been conditioned both by the different historical situation of each region and the subsequent impact of the economic crisis of 2008. The main questions that this research will try to answer and will revolve around are, the increase of territorial differences in the educational public funding, the possible dismantling of the public network in the educational offer and the effect on the balancing role of social inequalities. This is an in-depth study of a wide literature on the intervention of the public sector in education and the implications of educational decentralization.

From the detailed analysis of the main variables related to public expenditure - at a national and international level - research allows to reach certain conclusions. Firstly, following the decentralization of competencies in education, while all regions increased their spending on education, those who did so to a greater extent were the ones with lower level of per capita income and which in the year 2000 were in a worst starting

point situation in the field of education. This resulted in a reduction of territorial inequalities and in a process of convergence, that took place both nationally and internationally. Following the crisis, whose main effects began to manifest in the year 2009, all regions reduced public spending but the gap between the communities did not increase significantly. However, after the crisis, there was a setback for Spain in the field of education of the EU-15.

Second, within the clear predominance of public education in the Spanish educational system, it is shown that, in the expansive stage of education spending that took place after the decentralization, an increase in funding for education with public funds took place for the whole of the autonomous communities. At the same time, after the economic crisis, it is observed that subsidized education was not sustained as an alternative for more efficient saving of resources, since its weight fell within the total educational expenditure in most communities.

Finally, by analyzing the two main headings of public spending intended to compensate educational inequalities, i.e., scholarships and study assistance along with attention to diversity programs, it is proved that there was an increase of resources both by the central administration and by the autonomous community. This is a sign of greater recognition by the authorities of the role that aid plays in terms of Equalization of opportunities, and in turn, of the importance of increasing spending that was insufficient in its starting point. However, since the crisis, there was an overall reduction in spending, both in scholarships and programs for the attention to diversity, that broke the trend followed the previous years and that was especially significant in the case of dining scholarships and subsidies for books and didactic material, at a time when they were particularly important to a large number of families in the Spanish territory.

In general terms, the data shows that budget cuts in education spending which were initiated during economic crisis represent a cyclical performance that resulted in a change of time trend. These were a result of the need for the regions to meet the objectives of fiscal consolidation, without observing the start of a change in the intervention of the Public Sector in the Spanish education. However, this observation cannot be extended to subsequent years the implications of the latest education reform which came into force in Spain in 2013 still need to be analyzed.

Capítulo I. Introducción.

1.1. Justificación del estudio de caso.

La *educación es un derecho fundamental*, reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (en su artículo 26), cuya finalidad básica es el desarrollo humano, moral e intelectual de las personas que configuran la sociedad. Para lograrlo, los principios en los que se basa son: la *universalidad*, referida al derecho de toda la ciudadanía a la educación; la *humanidad*, en cuanto al pleno desarrollo íntegro de la personalidad de todo el ser humano; la *civilidad*, al basarse en los derechos y libertades fundamentales; y la *autonomía*, para que todas las personas puedan aprender por sí mismas.

Se considera –y coincidimos con ello– que la educación debe de ser pública, para garantizar su carácter universal, y también obligatoria y gratuita, para acoger a toda la población sin hacer distinción por su origen, condición o circunstancias. Pero también debe garantizar la igualdad en el acceso y en el desarrollo del derecho a la educación, resolviendo el problema del fracaso y abandono escolar, que afecta especialmente al alumnado que procede de las clases más desfavorecidas, favoreciendo la movilidad social (Moreno *et al.*, 2012). De hecho, el siglo XX se caracterizó por la aceptación de forma generalizada por parte de casi todos los países (no sólo del mundo “desarrollado”) del objetivo de *la igualdad de oportunidades educativas* para garantizar el derecho de los individuos a acceder a la educación, acogiendo a toda la población con independencia de su origen y condición socioeconómica, raza, sexo o lugar de residencia. (San Segundo, 2001).

En este sentido, la educación –en su condición de universal, pública y gratuita– se convirtió en un *pilar del Estado de Bienestar* clave para poder cohesionar una sociedad compleja y multicultural, encargándose de compensar los desequilibrios y desigualdades que el sistema económico pudiera generar por su propio funcionamiento. Son muchos los autores que precisamente defienden que es fundamental la función compensadora de la educación pública para dar más a quien menos tiene, de manera que logre superar las dificultades y desarrollar toda su potencialidad. (Moreno *et al.*, 2012).

De este modo, la educación pública, dentro del Estado de Bienestar, facilita la igualdad de oportunidades y actúa como motor de crecimiento económico y desarrollo social.

En relación con los principales servicios públicos que proporciona el Estado del Bienestar, la educación se concibe como parte del *salario indirecto o social*¹ que reciben las familias a partir de la intervención del Sector público. De este modo, todo aquello que suponga la privatización de la enseñanza se convierte automáticamente en una forma de reducir dicho componente indirecto del salario, modificando “su distribución a favor del capital y, por tanto, en contra de los trabajadores” (Arrizabalo, 2014: 391).

No obstante, hoy en día no existe consenso en la literatura especializada sobre la inclusión de la educación dentro de los instrumentos de que dispone el Estado de Bienestar –en forma de servicio público– para alcanzar sus objetivos relativos al pleno empleo, la seguridad económica y la reducción de las desigualdades². De hecho, como señala Luis Buendía, “la educación ha ido considerándose cada vez menos un servicio social (o un derecho social) para pasar a estar vinculada a la consideración de “capital” (capital humano), como la inversión que acomete una sociedad para favorecer el crecimiento futuro” (Buendía, 2011). Esta evolución queda claramente plasmada en el enfoque de la OCDE que, como señala José Antonio Nieto (2011b), ha ido situándose en los últimos años de forma progresiva dentro del paradigma neoliberal (al igual que la mayoría de los Organismos internacionales), y no tiene en cuenta los costes educativos a la hora de calcular el gasto social.

Si bien este hecho no impide que tanto la OCDE como la Unión Europea, así como los demás Organismos internacionales, reconozcan la importancia de la educación

¹ “La Teoría de la Regulación (TR) llama la atención sobre la presencia de un salario indirecto, que entendido como componente de la relación salarial, expresa el grado de regulación que el Estado impone sobre el mercado de trabajo y persigue principalmente el objetivo de mejorar las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Mediante esta mejora, el Estado incide en el modo de regulación y, de esta forma, interviene en la reproducción del régimen de acumulación (...) La TR se desmarca de las teorías que la preceden al establecer que la oferta de trabajo está determinada por distintas instituciones que configuran el salario indirecto, a saber: la familia, la educación, la salud, entre otros que no necesariamente se manejan con la lógica mercantil” (Mariño *et al.*, 2009).

² Hay autores como Beveridge (1944), Marshall (1998), Barr (2004) y Buendía (2011) en cuyos análisis se considera que forma parte del Estado de Bienestar, mientras que otros como Leibfried y Mau (2008) la excluyen. Referido a la defensa de la consideración de la educación como parte del concepto de *ciudadanía social*, véase al respecto la Marshall (1998: 34) y Kap (2008: esp. 4-7), citados en Buendía (2011).

para el crecimiento económico y el desarrollo de los países³, junto con la mejora del nivel de vida de la población en su conjunto, favoreciendo la igualdad de oportunidades y la participación ciudadana, es necesario tener en cuenta las repercusiones que en el ámbito educativo tiene la tendencia iniciada desde finales del siglo pasado en defensa del enfoque económico neoliberal. Dicha tendencia, a su vez, se ha visto fortalecida por la actual crisis económica y la creciente presencia del sector financiero, de modo que se considera que se ha reforzado la idea de que es necesario reducir tanto la capacidad reguladora de los Gobiernos nacionales como las actividades desarrolladas por el Sector Público, lo que vendría a ser, en definitiva, reducir el papel de las políticas del Estado de Bienestar (Nieto, 2010).

Así, a modo de ejemplo, el reconocimiento por parte de la Comisión Europea del acceso a la educación como uno de los derechos fundamentales para el desarrollo de una ciudadanía activa (con el que poder reducir las desigualdades sociales), quedó reflejado dentro de los objetivos prioritarios de la *Estrategia de la Unión Europea en el horizonte 2020*, mostrando con ello que la inversión en educación y formación se consideraba una pieza fundamental para poder conseguir “un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” con el que poder mejorar la empleabilidad y reducir la pobreza (Marbán Gallego, V. y Rodríguez Cabrero, G., 2014). Sin embargo, al mismo tiempo, la normativa europea en lugar de calificar a la educación como un derecho público, lo caracteriza como un *Servicio Económico de Interés General*” (SEIG)⁴ (Díez, 2010), sin encontrar precisión por parte de la Comisión Europea en la definición de dichos servicios⁵ a nivel europeo, ni de las circunstancias bajo las cuales no serían de aplicación las normas de competencia (Casas, 2011), generando una amplia incertidumbre sobre el grado de alcance de la exposición de la educación pública respecto al mercado. A su vez, al ser calificada como un “servicio económico”, la educación pierde buena parte del valor que tiene cuando se considera un derecho público y, al no definirse como

³ La Comisión Europea señalaba en 2012, en un informe presentado al Parlamento, Consejo y Comité Económico y Social Europeos y al Comité de las Regiones: “La inversión en educación y formación a fin de desarrollar las aptitudes de los ciudadanos es fundamental para impulsar el crecimiento y la competitividad: las aptitudes son determinantes para que Europa sea capaz de potenciar su productividad. A largo plazo, pueden generar innovación y crecimiento, valorizar la producción, estimular la concentración de aptitudes de más alto nivel en la UE y configurar el futuro mercado de trabajo” (Comisión Europea, 2012).

⁴ Los SEIG son servicios (sometidos o no a la disciplina del mercado) que las autoridades públicas consideran de interés general y, por tanto, están sometidas a obligaciones específicas de servicio público. Abarcan una amplia gama de actividades, que van desde la energía a los servicios postales, la atención a la salud, la educación y los servicios sociales (Marbán y Rodríguez, 2014)

⁵ Junto con la educación, se incluyen la sanidad, los servicios sociales y la vivienda social.

derecho, el Estado termina diluyendo su responsabilidad entre otros agentes sociales, lo cual marca un giro importante en las responsabilidades, en las garantías y las obligaciones respecto a la educación pública (Moreno *et al*, 2012).

Por otro lado, en el *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios* (AGCS o GATS) de la OMC, se establece directamente que los servicios educativos deben ser considerados *productos* como los demás (de modo que entran en la competencia del acuerdo) y sólo corresponde al Estado su provisión cuando: 1) no exista la iniciativa privada; 2) no se obtenga beneficio; es decir, cuando no sean rentable su producción para el mercado. De este modo, parece que la intervención del Estado se considera legítima únicamente para desarrollar políticas puntuales que compensen a algunos sectores sociales necesitados, de forma que la educación pasa “a ser concebida como auxilio social, y deja de ser un derecho humano y un proyecto de dimensión universal y ciudadana” (Moreno *et al*, 2012: 14).

Es en base a esta incertidumbre en cuanto a la definición de la educación y al papel del Estado dentro de ella, en donde se habla de un nuevo escenario o cambio de paradigma en el que, como escribía Michel Éliard en un sentido crítico, “hoy en día, se abre paso a una nueva concepción de la Escuela: ésta debería considerarse una empresa o un mercado” (Éliard, 2002: 168). Esta preocupación, compartida por otros muchos autores, quedaba también plasmada en las palabras de Jurjo Torres, cuando afirmaba que “el sistema escolar está siendo convertido día a día en un mercado. Desde las opciones ideológicas más capitalistas, neoliberales, se defiende y trata de imponer un modelo de sociedad en el que la educación acabe reducida a un bien de consumo más; su lógica sería la de convencer a las personas para que elijan centros escolares, titulaciones y profesorado de la misma manera que se eligen y compran otros productos en y entre diferentes supermercados” (Torres, 2001: 41).

Siguiendo estas líneas, se entiende que la concepción de la educación como un mercado, o la escuela como una empresa, supone la *mercantilización*⁶ de la educación y se considera que está estrechamente relacionada con la globalización neoliberal. De este modo, un gran número de autores afirma que su generalización tuvo lugar a partir de los años ochenta del pasado siglo, al “impregnar” a la mayor parte de los sistemas

⁶ Atendiendo a la Real Academia Española de la Lengua, “mercantilizar es convertir en mercantil algo que no lo es de suyo”. Consultado en <http://dle.rae.es/?w=diccionario>.

educativos. (Laval, 2004; Luengo y Saura, 2012). Es decir, se considera que en el momento a partir del cual la lógica neoliberal se hizo predominante en la economía mundial, la educación no quedó al margen, viéndose afectada tanto en la definición de sus objetivos como en el papel que dentro de ella quedaba reservado para el Sector Público, así como para los demás agentes que intervenían en ella.

Se considera que nos encontramos en un momento en el que la globalización ha llevado a nuevas formas de exclusión social dentro de la educación, a partir de la generación de una desigual distribución del conocimiento y –especialmente– de las oportunidades de acceso a él, que se ha visto agravada por la introducción de una perspectiva mercantilista donde la eficiencia y competitividad de la libertad de mercado en educación entran en conflicto con la equidad y la cohesión social.

A partir de la consideración de la educación como un *bien de consumo o una mercancía*, sujeta a la lógica del mercado –donde los centros educativos compiten por el mejor alumnado (con el que alcanzar los mejores resultados), así como por la financiación asociada a dicho alumnado–, queda desdibujado el objetivo inicial de que la enseñanza debe dar respuesta a las necesidades de los alumnos, favoreciendo la igualdad, integración y cohesión social. De esta forma, la planificación educativa y la compensación de las desigualdades dejan paso a la Ley de la oferta y la demanda, donde la enseñanza vuelve a actuar como un filtro para la reproducción de las clases sociales. Se habla así de una *dualización del sistema educativo* en el que el Estado no garantizaría el cumplimiento del derecho efectivo a una educación de calidad –como factor de igualdad, integración y cohesión social– y la libertad de elección favorecería la segregación social, reproduciendo las condiciones del modelo socioeconómico imperante.

Se abre así un debate entre aquellos que defienden la libertad de elección por parte de los usuarios junto con las bondades del aumento de la competencia entre los Centros educativos, públicos y privados (que ganarían en eficiencia frente a la excesiva burocratización e ineficiencia de un sistema únicamente en manos del Sector Público), frente a los que consideran que se trataría de una cuestión ideológica que va más allá de intereses estrictamente económicos o empresariales, al alcanzar otros menos “presentables”, como serían la segregación y el control social.

Por otro lado, autores como Jurjo Torres (2001), Ball y Youdell (2007) y Bernal Agudo y Lorenzo Lacruz (2012), entre otros, señalan que en los sistemas de educación pública de todo el mundo se está introduciendo la mercantilización de la educación de varias formas, unas explícitas y otras no. Como indican, hay muchas tendencias políticas que pueden considerarse formas de privatización y que resultan evidentes en las políticas educativas de gobiernos nacionales (como sucede en Reino Unido y Estados Unidos) y también de agencias internacionales (principalmente por parte del Banco Mundial y el FMI). En algunos casos, esas prácticas se denominan directamente *privatización* y se ponen en práctica de manera explícita con intención de ser “soluciones eficaces a las deficiencias percibidas” en la educación pública. Hablaríamos de actuaciones como la financiación pública de la educación privada o la externalización de los servicios educativos públicos. Pero en otros, el proceso se presenta bajo la forma de “reforma educativa”, o bien como medio para la ejecución de dichas reformas, mediante la utilización de métodos y valores del sector privado, la introducción del sector privado dentro de la educación o, incluso, haciendo que la educación pública funcione “como una empresa”, a través de cambios en los mecanismos de gestión y organización de los Centros y del personal docente⁷.

Todo este proceso ha venido marcado por el desencadenamiento de la crisis económica internacional de 2008. La inicial crisis bancaria se tradujo en un recorte radical del crédito, que dio lugar a una contracción económica con repercusiones en toda la economía mundial, desencadenando el desplome del comercio internacional y el rápido incremento del desempleo (Gómez Serrano *et al.*, 2011). Pronto se hizo palpable que países como Irlanda, Portugal, Italia, España y Grecia se enfrentaban a una situación más difícil que la del resto de países de la UE-15. De hecho, la “Gran Recesión” tuvo un influjo más intenso para la economía española: el déficit público duplicó el promedio comunitario y las tasas de desempleo fueron dos veces y medio superiores a las del promedio de la UE-15 (Gómez Serrano, 2014).

Las autoridades comunitarias (Comisión Europea y BCE), junto con el FMI, impusieron un paquete de medidas de saneamiento económico (asentado sobre la

⁷ Esta última forma de privatización, que denominan *encubierta*, es la que se considera que está dañando muy seriamente la “línea de flotación” de la educación pública. Y es que en esta segunda vía, no explícita, hay autores que observan una tendencia hacia la privatización que se presenta de manera oculta tras un lenguaje y un discurso muy concreto y estudiado, camuflando⁷ unos objetivos basados en el mercado en expresiones como “elección”, “responsabilidad”, “mejora de los centros educativos”, “transferencia de atribuciones”, “competencia” o “eficacia” (Ball y Youdell, 2007: 8).

ortodoxia neoliberal predominante) que supusieron programas de ajustes muy severos para los principales países afectados. Entre estas medidas (que, a su vez, actuaban como condicionantes para poder acceder al apoyo económico con el que atender la deuda externa o sanear las instituciones financieras insolventes) se encontraba el recorte del gasto público y la adopción de reformas en el mercado de trabajo, con el objetivo de hacerlo más flexible y, con ello, más competitivo. Sin embargo, dichas medidas se tradujeron en una reducción significativa de los recursos y las actuaciones del sector público en un momento en el que era especialmente necesario su papel redistributivo y compensador de las desigualdades, debido al agudo declive que tuvo como consecuencia el empeoramiento de las condiciones de vida de una parte mayoritaria de la población española (Gómez Serrano, 2014).

En este contexto, en el que se combinan la menor existencia de recursos –como consecuencia de la implantación de las políticas de ajuste– con la expansión de la lógica del mercado, se hace necesario analizar si ha tenido repercusiones en el ejercicio de un derecho tan fundamental como es la educación y que tiene tantas implicaciones, ya sea a nivel del individuo como de la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, los países desarrollados comparten la existencia de una educación obligatoria, que abarca entre diez y doce cursos, junto con la gratuidad de esta enseñanza en los centros de titularidad pública. No obstante, los países difieren en dos principales rasgos de sus modelos de financiación: el grado de descentralización de sus sistemas educativos y la existencia o no de subvenciones a los centros de titularidad privada (San Segundo, 2001). España, con un sistema educativo descentralizado desde el año 2000, representa un caso singular dentro del panorama internacional en lo referente a su red de centros privados, bajo regulación estatal, a los que se transfieren fondos públicos a través de los denominados *conciertos educativos* (Fernández y Muñiz, 2012). Este hecho hace necesario identificar cuál es la situación de España, en comparación con los países de su entorno económico, en lo referido a estos dos rasgos señalados.

A su vez, la descentralización regional de la gestión educativa supuso el traspaso de las funciones y servicios a las Comunidades Autónomas, de forma que estas pasaron a ser las principales responsables de la asignación del gasto en educación. Así, desde el año 2000, más del 90% de la financiación de las instituciones de educación no

universitaria correspondió a los Gobiernos autonómicos. Los dos principales argumentos, tanto a favor de la intervención pública en educación como de la descentralización educativa giran en torno a los conceptos de eficiencia y equidad. Por ello, se hace obligatorio relacionar las características de dicha descentralización territorial en materia educativa, concretamente en lo relativo a su financiación, con sus principales propiedades en términos de eficiencia y equidad, para poder determinar cómo se ha ido configurando el modelo educativo español en los últimos años y su posible convergencia con aquellos países donde la educación ha alcanzado los mejores niveles en ambos sentidos ya que, como bien señala José Antonio Nieto, “mejorar el sistema educativo es un requisito esencial para el desarrollo del Estado del bienestar, del que la educación es un soporte básico” (Nieto, 2011: 231).

1.2. Delimitación del ámbito de estudio.

El objetivo principal de esta investigación es determinar, para el caso de España, la relación entre la descentralización de las competencias educativas a nivel territorial y las políticas aplicadas por parte de las diferentes Comunidades Autónomas en lo referente a su gasto en educación, estando dichas políticas condicionadas tanto por la diferente situación histórica de la que partía cada región como por el posterior impacto de la crisis económica que tuvo lugar a nivel internacional.

De este objetivo general se desprenden otros dos objetivos más específicos. En primer lugar, vamos a analizar en qué medida la política de gasto público en educación varía en función del nivel de renta per cápita de cada región, así como de su nivel de demanda educativa (medido por el tamaño de su población en edad escolar o *población escolarizable*). Trataremos de determinar si pueden observarse patrones comunes categorizando a las diecisiete CC.AA. en función de ambas variables.

En segundo lugar, buscaremos determinar en qué medida el impacto de la crisis sobre el gasto público educativo se ha traducido en un retroceso de la enseñanza pública dentro de la estructura de la oferta educativa y también en lo que respecta a su función compensadora de las desigualdades asociadas a los grupos sociales más desfavorecidos. Con ello intentaremos determinar si se ha producido un proceso de mercantilización del sistema educativo, a través de la formación de *cuasimercados*, y constatar si con ello se

ha producido un retroceso en las condiciones de acceso y equidad correspondientes al servicio público educativo.

Para cumplir con estos objetivos, vamos a realizar un análisis pormenorizado del gasto público correspondiente a las enseñanzas de Régimen General no universitarias dentro del sistema educativo español, por parte de la Administración Central y las Autonómicas. Esto es, desde la Enseñanza Infantil hasta los Ciclos de Formación Profesional. Para ello nos vamos a fijar en las diecisiete Comunidades Autónomas a las que fueron transferidas las competencias educativas desde el año 2000, es decir, todas menos Ceuta y Melilla. También realizaremos la comparativa internacional de España con el resto de los países de su entorno en Europa, pero para ello nos centraremos en los que configuraban inicialmente la Unión Europea de los 15 (UE-15). El motivo que justifica esta elección es, como bien indican Pedro José Gómez y Luis Buendía (2014), el de buscar cierta homogeneidad estructural en el objeto de estudio, que no se mantendría al ampliar el rango de análisis a los países que posteriormente se incorporaron⁸.

En lo referente al ámbito temporal, la investigación abarca desde el año 2000, que –como ya se ha señalado– fue cuando se completó el proceso de transferencia de las competencias al conjunto de las Comunidades Autónomas, hasta el último año para el que existen fuentes estadísticas disponibles. Este último dato varía entre 2011, para las series correspondientes a los países de la UE-15, y 2012 para las de nivel nacional. No obstante, en determinadas ocasiones (que han sido señaladas) y mayormente referidas al análisis de los países de la UE-15, los datos estadísticos no estaban completos, de modo que ha sido necesario adaptarse a la información disponible a la hora de analizar el indicador correspondiente.

A su vez, aunque el marco temporal queda determinado por el momento en el que se inicia la descentralización educativa en España, resulta palpable su enorme interés y relevancia para el análisis, ya que es en esos años cuando tiene lugar la transición en muchos de los países estudiados –aunque en diferente grado– de una etapa

⁸ Estos países presentan notables diferencias respecto a los primeros que configuraron el proyecto comunitario y, a su vez, han seguido trayectorias históricas, económicas y políticas más similares entre sí. Como señalan los autores, se podría decir lo mismo en el caso de España, Grecia y Portugal; no obstante, su inclusión, al menos en el caso de España, es la razón de ser de la presente investigación.

de crecimiento económico a una crisis (2000-2009)⁹ y recesión posterior (2009-2012). Ambos sub-períodos serán claves para la investigación.

1.3. Objetivos de la investigación e hipótesis de trabajo.

Como ya hemos señalado, encontramos autores –como Manuel de Puelles– que defienden que, en España, la falta de equidad territorial en la distribución de los recursos educativos ha sido generada principalmente por la descentralización, viéndose agravada tras la crisis, mientras que otros –como Jurjo Torres–, además, consideran que el proceso esconde un nuevo intento por parte de las tendencias neoliberales, predominantes a nivel político y económico, de debilitar el poder del Estado, delegando en el mercado dichas funciones educativas, mercantilizando la educación.

Dentro de este contexto, nos hemos planteado una serie de cuestiones que queremos responder a través de la investigación. Dichos interrogantes son los siguientes:

1. ¿Realmente la descentralización de las competencias educativas a nivel territorial ha conducido a ampliar la brecha existente inicialmente entre las diferentes Comunidades Autónomas en el ámbito educativo? O, por el contrario, ¿el proceso de descentralización ha favorecido una asignación más eficiente de los recursos educativos, favoreciendo la convergencia de las regiones en el terreno de la enseñanza?
2. A su vez, tras la crisis de 2008, a raíz del cumplimiento de los objetivos de consolidación fiscal que dio lugar a la reducción del gasto público, en general, y del educativo en particular, ¿dicho “abismo” se vio agudizado?, o en el supuesto de que hubiera habido finalmente convergencia a nivel territorial ¿la tendencia se vio frenada?
3. En el plano de la mercantilización de la educación, ¿ha tenido lugar en España un cambio en la estructura de la oferta educativa que realmente suponga el deterioro o desmantelamiento de la red de enseñanza pública? En caso afirmativo, ¿dicho proceso se inició una vez transferidas plenamente las

⁹ Aunque se considera que el año 2009 fue el peor a escala mundial (Gómez Serrano, 2014), para nosotros representa el punto de inflexión entre la etapa de crecimiento y la de recesión, ya que –como veremos en la investigación– para la mayor parte de los países de la UE-15, y entre ellos España, el gasto público educativo siguió creciendo hasta dicho año.

competencias educativas a las CC.AA o fue la crisis de 2008 el principal desencadenante?

4. En el ámbito del papel compensador de la educación de las desigualdades sociales, tanto de igualdad de acceso como de oportunidades para la población en situación de desventaja económica, ¿se ha visto afectado de alguna manera al hacer efectiva la descentralización educativa? Y ¿a partir de la crisis?

A partir de estos interrogantes, la presente investigación trata de contrastar las siguientes hipótesis:

1. En primer lugar, referido a la relación entre la descentralización de las competencias y el aumento de la eficiencia en el gasto público, consideramos que, si bien las Comunidades conocían de primera mano cuáles eran las necesidades en materia educativa de sus respectivas regiones, el hecho de que la transferencia de fondos por parte de la Administración central fuera estimada sobre la base del coste de los servicios transferidos no permitió que las CC.AA. que partían de peores condiciones pudieran mejorar en gran medida su situación, a falta de suficientes fondos con los que atender dichas necesidades educativas. A su vez, tras el desencadenamiento de la crisis económica de 2008 –que afectó de forma global al conjunto del país, aunque no por igual a las diferentes regiones–, los objetivos fijados por el Estado respecto a la consolidación fiscal dieron lugar a recortes en el gasto público, que fueron especialmente significativos en el caso de la educación. Estas suposiciones nos permiten formular las dos siguientes hipótesis:

Hipótesis 1.1. *Una vez transferidas plenamente las competencias en el año 2000, y con anterioridad al desencadenamiento de la crisis económica, la descentralización educativa agudizó las desigualdades territoriales que ya existían anteriormente, debido a que las Comunidades Autónomas con un menor nivel de renta per cápita, y donde históricamente se destinaba menor cantidad de financiación pública a la educación, contaban con el mismo volumen de fondos transferidos al tiempo que sus necesidades iban en aumento. Esto hizo que aumentara la brecha existente a nivel regional y, en su conjunto, fue un freno para que España mejorara su posición relativa dentro de los países de la UE-15 en este ámbito.*

Hipótesis 1.2. *A raíz de la crisis de 2008, las regiones que se vieron especialmente perjudicadas, con menor nivel de renta per cápita, para cumplir con los objetivos de consolidación fiscal recortaron en mayor medida su gasto público educativo, haciendo aun mayor la brecha existente a nivel territorial en el ámbito educativo. Este hecho, a su vez, supuso un mayor retroceso para España en el contexto europeo.*

2. En segundo lugar, en referencia a la relación entre la descentralización de las competencias y la formación de *cuasimercados* en educación, en el sentido de una mayor presencia en la estructura de la oferta educativa de Centros de titularidad privada financiados con fondos públicos, partiendo del supuesto de que en España ya existía una red de enseñanza concertada con mayor peso en las regiones con mayor nivel de renta *per cápita*, elaboramos también dos hipótesis:

Hipótesis 2.1. *La descentralización territorial favoreció, antes de la crisis, el desarrollo de la red concertada en las regiones donde ésta no presentaba un peso significativo dentro de la oferta educativa. A su vez, dicho proceso guardaba relación directa con el nivel de PIB per cápita de las Comunidades, y no tanto con las necesidades de la demanda, medidas a partir de la población escolarizable.*

Hipótesis 2.2. *Tras la crisis, tuvo lugar un aumento del peso de la enseñanza concertada dentro del gasto público educativo, debido a dos circunstancias que se desarrollaron simultáneamente:*

- 1) Ante la necesidad de cumplir con los objetivos de déficit cero, y partiendo de la premisa de que los alumnos matriculados en los Centros privados concertados suponen un menor coste para las arcas del Estado en comparación con los de los Centros Públicos, entre las diferentes medidas adoptadas por algunas Administraciones autonómicas para lograr reducir el gasto público educativo, se trató de potenciar la enseñanza concertada frente a la pública, a través de una serie de actuaciones y concesiones. En este sentido, elaboramos una **sub-hipótesis 2.2.1** según la cual *las Comunidades Autónomas cuyos gobiernos estaban al frente del Partido Popular desde el año 2008,*

fueron las que apostaron en mayor medida por la enseñanza concertada.

- 2) Dicha situación tuvo lugar al tiempo en que aumentaba el número de alumnos matriculados en los Centros concertados provenientes, no de la enseñanza pública, sino de la privada y cuyas familias, al no poder sostener económicamente el gasto asociado al estudio en un Centro privado, debido precisamente a la crisis, encontraban en la enseñanza concertada la mejor alternativa.
3. Por último, en relación a la descentralización y el papel compensador del gasto público para la reducción de las desigualdades educativas, se considera que existen dos principales programas que actúan en este sentido: el primero es el *programa de becas y ayudas al estudio*, que no se ha descentralizado y cuyos fondos, a su vez, permiten reducir las desigualdades que puedan existir a nivel territorial; el segundo, el *programa de medidas de atención a la diversidad*, cuyas competencias sí fueron transferidas a las CC.AA. En este sentido, de nuevo planteamos dos hipótesis, que son las siguientes:

Hipótesis 3.1. *Entre el año 2000 y el 2009 tuvo lugar un aumento del papel compensador del gasto público en educación debido a que, tanto la Administración Central como las Autonómicas, aumentaron las partidas presupuestarias destinadas a becas y ayudas y a los programas de atención a la diversidad, no sólo por un aumento en la demanda de dichas prestaciones, sino con el objetivo de reforzar los mecanismos de atención a las necesidades sociales.*

Hipótesis 3.2. *La crisis rompió la tendencia del período anterior y su impacto en el sistema educativo español tuvo un especial efecto en el papel compensador del gasto público para la igualdad de oportunidades educativas, debido a que los fondos destinados a las partidas correspondientes en este ámbito se redujeron en mayor proporción que en el gasto público para el conjunto de la educación no universitaria, y tuvo lugar en un momento en el que esta función compensadora se hacía todavía más necesaria para muchas familias residentes en el territorio español.*

1.4. Finalidad y motivaciones de la investigación.

A modo de síntesis, nuestro interés se centra tanto en analizar cómo ha evolucionado la política de las diferentes Comunidades Autónomas en lo referente al volumen y el destino de su gasto educativo a partir de la descentralización de las competencias, antes y después de la crisis económica, como en percibir posibles tendencias que pudieran ir consolidándose una vez que la recesión actual se “suavizara” o comenzara a cambiar de signo. En este sentido, sería clave poder discernir si los recortes en el gasto educativo que se han llevado a cabo desde el año 2009 representan una actuación puntual, resultado de la necesidad por parte de las distintas regiones de cumplir con los objetivos de consolidación fiscal, o si, por el contrario, representan el inicio de un cambio en la intervención del Sector Público en la educación española.

En este sentido, en los últimos años se ha hablado de desmantelamiento de la educación pública en manos de la ortodoxia neoliberal predominante a nivel mundial, al igual que sucede con la misma encrucijada en la que se encuentra el propio Estado de Bienestar. Nosotros no creemos que se pueda sostener que se esté “desmantelando” la educación pública en España, ni desde finales de los 80 ni tras la crisis de 2008, pero sí que ha sufrido –y lo sigue haciendo– un significativo deterioro que favorece una *dualización social* dentro del sistema, contraria a los objetivos de integración y cohesión de la población residente en España.

Si “el objetivo de la educación es proporcionar y asegurar los recursos (conocimientos, hábitos, derechos y obligaciones) que permiten interactuar libremente y en pie de igualdad a los miembros de una sociedad” (Camps, 2010: 18), el derecho a la educación no sólo reside en tener garantizado un puesto escolar, sino también en garantizar una educación de calidad. En los últimos años, dicha calidad se ha pretendido alcanzar con una merma notable de recursos (humanos, materiales y financieros)¹⁰ y se

¹⁰ Como profesora interina de la Comunidad de Madrid desde hace ocho años, he podido comprobar en primera persona las difíciles situaciones a las que tienen que hacer frente muchos Centros cada día y, particularmente, los profesores en sus aulas, con una alarmante falta de medios para poder atender a un alumnado que cada vez presenta necesidades más complejas. Y también he podido comprobar de primera mano cómo dichas dificultades se han ido agudizando en los últimos años, dando lugar a situaciones tales como cuarenta y dos alumnos en una clase donde no hay suficiente espacio para colocar las mesas, alumnos y profesores con el abrigo puesto durante la clase por falta de pago a los proveedores del fuel para la calefacción (porque los fondos para ello no llegaban), alumnos sin profesor durante más de dos semanas por no cubrirse una baja comunicada con suficiente antelación o, como es mi caso, vacantes para todo el curso cubiertas por personal interino con fecha de baja el 30 de junio, de modo que los docentes debemos apuntarnos “al paro” a mediados de Julio, con la posibilidad, en algunos casos, por falta de profesor en la materia, de volver a ser contratados durante tres o cuatro días para realizar los exámenes de

ha tratado de valorar a partir del nivel de excelencia alcanzado por el sistema educativo (y medido por evaluaciones externas), en lugar de evaluarse a partir de la capacidad de los propios sistemas para compensar las desigualdades y los logros alcanzados por aquellos que partían de situaciones menos favorecidas.

1.5. Marco teórico.

Existe una amplia literatura referida al análisis de la educación dentro de la Economía. Tanto los economistas neoclásicos como sus predecesores ya hacían referencia a la educación en sus publicaciones. No obstante, se considera que fue hace poco más de cincuenta años cuando el estudio de la economía de la educación surgió como nueva rama de la ciencia económica, gracias a las aportaciones decisivas de los economistas norteamericanos Schultz (1961) y Becker (1964), que formalizaron la *Teoría del capital humano*, estimando el rendimiento de la educación en los Estados Unidos. Esta teoría dio lugar a un vivo debate entre los economistas y muy seguidamente comenzaron a formularse modelos alternativos y trabajos que se diversificaron en múltiples direcciones, con diferentes líneas de investigación que analizaban los efectos de la inversión educativa (monetarios y no monetarios), tanto a nivel individual como de la sociedad en su conjunto, multiplicándose los análisis de los *efectos externos* de la educación en campos que hasta entonces habían sido poco frecuentes dentro de la ciencia económica, como la salud y la fertilidad, o la criminalidad, dando un nuevo enfoque al análisis del crecimiento económico (Lassibille y Navarro, 2012).

Pero al análisis de la educación también se orientó desde un punto de vista interno, a partir del estudio de los sistemas educativos. El creciente interés de los economistas en los últimos cincuenta años por estos aspectos se encuentra en varios motivos. Por un lado, el fenómeno de la generalización y democratización de la enseñanza que se inició en los años 60 en la mayor parte de los países industrializados supuso un cambio muy significativo en la escala de producción de los sistemas educativos. Ante esta nueva situación, tanto los economistas de la educación como los encargados de gestionar estos sistemas educativos, tomaron plena conciencia de la necesidad imperativa de introducir una planificación en el desarrollo de la enseñanza.

septiembre; y de ahí, de nuevo, “al paro”. Esa es la forma en la que la Consejería de la Comunidad de Madrid ha decidido ahorrar –entre otras medidas– para hacer frente a las obligaciones de consolidación fiscal.

Por otro lado, la crisis económica de principios de los años 70 supuso un cambio radical en las perspectivas de desarrollo de los sistemas educativos, debido a que los presupuestos públicos ya no podían hacer frente a un aumento sostenido de la demanda de enseñanza. Por este motivo, los economistas comenzaron a reflexionar sobre la financiación y los gastos de los servicios educativos. Al mismo tiempo, estas tensiones en los presupuestos educativos públicos dieron lugar a numerosas investigaciones en torno al tema de la eficacia interna de los sistemas educativos, multiplicándose las evaluaciones de las políticas públicas de enseñanza (Lassibille y Navarro, 2012).

A su vez, las dificultades con que se encontraron los jóvenes titulados en el mercado de trabajo dieron lugar al nacimiento de numerosas investigaciones, tanto teóricas como empíricas, sobre el fenómeno de la transición de la escuela al mercado de trabajo, dando lugar a una aproximación de los planteamientos de la economía de la educación a los de la economía laboral.

Respecto al análisis de la intervención pública en educación, una revisión de la literatura económica de los últimos más de cincuenta años muestra que no existe unanimidad acerca de las razones precisas que justifican dicha intervención, siendo aún más conflictivo el debate sobre el papel de los centros públicos en el sistema educativo (San Segundo, 2001). En este sentido, los análisis coinciden en la descripción de los principales fallos de mercado y los objetivos de equidad que justificarían la intervención del Sector público en educación.

En el ámbito de la equidad, son múltiples los trabajos que analizan la incidencia del gasto público en educación, relacionándola a su vez con la eficiencia y la calidad educativa, así como con los factores que condicionan el fracaso escolar y el abandono educativo temprano, la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

A nivel internacional, los principales estudios sobre el papel de la educación corresponden a la OCDE, la UNESCO, la Unión Europea y el Banco Mundial, a partir de sus publicaciones periódicas.

Como ya hemos señalado, si bien existe una gran cantidad de estudios sobre la incidencia del gasto público en educación, estos son de carácter más “econométrico” y no abarcan el análisis completo del periodo comprendido entre el año 2000 y el 2012. La presente investigación se encuadra en un estudio de carácter histórico-institucional,

centrado en las características estructurales, propio de la economía aplicada y con un carácter eminentemente empírico. Tiene de original el analizar la evolución de la financiación pública de las regiones españolas atendiendo a su nivel de renta per cápita y de población escolarizable, desde el momento en que se hizo efectiva para todas ellas la descentralización de las competencias educativas hasta el último año con el que se cuenta con información estadística disponible, realizando un análisis en profundidad de las implicaciones que este proceso ha tenido en la convergencia a nivel nacional e internacional así como del impacto de la crisis.

En él vamos a integrar el estudio cuantitativo de las principales variables que definen el gasto público en educación, sin llevar a cabo la contrastación de un modelo econométrico. No obstante, son muy pocos los estudios que se han realizado en nuestro país analizando y comparando el comportamiento de las diferentes Comunidades Autónomas. De hecho, no existe un análisis del gasto público tan exhaustivo ni que abarque el periodo completo entre 2000 y 2012, centrándose en su comportamiento antes y después de la crisis económica iniciada en 2008; de modo que, en ese sentido, se subraya el interés y la originalidad de la presente investigación que vendría a cubrir un hueco en este ámbito.

1.6. Marco metodológico.

Para tratar de responder a las cuestiones planteadas, la presente investigación se realiza a partir del análisis de *datos primarios* sobre aspectos financieros y no financieros de la educación, obtenidos de las bases de datos de los dos principales organismos internacionales a los que pertenecen los países que analizamos. Así, para la comparación internacional hemos utilizado.

- 1) Las estadísticas oficiales que proporciona la Unión Europea, a través del EUROSTAT.
- 2) La información proporcionada por la OCDE a través de su programa de *Indicadores de los Sistemas Educativos (INES: Indicators of Education Systems programme)*, que se publican anualmente, desde 1992, en el informe *Education at a Glance: OECD Indicators*, conocido en español como *Panorama de la Educación*, junto con la publicación denominada *Education Indicators in Focus*.

Junto con estos datos, hay otras tres fuentes principales de información primaria sobre la educación en España: el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (*Estadísticas de la Educación*), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (*Sistema Estatal de Indicadores de la Educación* y *Boletín de Educación EducaINEE*) y el Instituto Nacional de Estadística (*Estadística de financiación y gastos de la enseñanza privada; Encuesta sobre gasto de los hogares en educación; y Módulo especial 2000 (EPA): Transición de la educación al mercado laboral*).

También hemos utilizado los datos facilitados por el Banco Mundial, para determinar el nivel de renta per cápita de los países de la UE-15, y los proporcionados también por el INE para el caso de las Comunidades Autónomas españolas.

Una de las principales dificultades a la que hemos tenido que hacer frente en la investigación se relaciona con el tratamiento de los datos de los países de la UE-15, debido a la falta de información completa para el caso de algunos de ellos. Otro problema ha sido debido a que el último dato disponible proporcionado por las estadísticas internacionales correspondía al año 2011, mientras que en el caso de los datos nacionales la información abarcaba hasta el año 2012. En ambos casos, ha supuesto una limitación a la hora de tener una mayor referencia temporal con la que poder analizar la evolución de la financiación educativa tras la crisis de 2008 y sus implicaciones. No obstante, la falta de información completa no ha sido impedimento para poder realizar la comparativa de España con el resto de países para determinar su posición relativa en el contexto internacional.

En el caso de los datos proporcionados por el Ministerio de Educación, nos encontramos con que las variables relativas al gasto educativo son de carácter anual, mientras que las referidas variables como el número de alumnos escolarizados, alumnado matriculado, número de centros educativos, etc., hacen referencia al curso escolar. Para poder relacionarlo con el dato del gasto educativo, hemos considerado que el año en que comienza el curso escolar va a determinar el valor de dichas variables, de modo que hemos asociado el año correspondiente con el de inicio de curso; es decir, el curso 2000-2001 hace referencia al año 2000; el 2009-2010 al 2009 y el 2012-2013 al 2012.

1.7. Estructura de la investigación.

La tesis consta de diez capítulos. Tras este capítulo introductorio, la investigación se desarrolla a lo largo de otros ocho capítulos y se cierra con un último que recoge las conclusiones finales.

En el capítulo segundo se realiza una aproximación inicial a marco teórico que rodea a la intervención del Sector público en educación, más allá del enfoque tradicional sobre la corrección de los fallos de mercado. Este capítulo nos permite determinar cuáles son las principales razones que justifican la intervención pública en educación, relacionadas con la generación de externalidades positivas, la pérdida de eficiencia (por la existencia de información imperfecta y asimétrica, así como competencia imperfecta) y la falta de equidad (interna y externa). En él podremos conocer también con más detalle las tres formas de intervención pública en educación, relativas a la regulación, financiación y producción directa del servicio educativo. La segunda parte del capítulo se centra en el análisis de la problemática de la desregulación educativa –y el amplio debate que gira en torno a ella–, cerrando el capítulo la profundización en los tres principales argumentos en los que se fundamenta: el ejercicio del derecho a la educación; la redistribución de la autoridad y la participación democrática; y, por último, la mejora de la eficiencia.

En el capítulo tercero se encuadra el análisis del gasto público en educación en el contexto internacional de la UE-15. Para ello, en primer lugar se trata de dibujar del mapa de los países de la UE-15 en función del grado de descentralización de la financiación pública de la educación, atendiendo a la clasificación establecida por la OCDE. A partir de dicha categorización, y teniendo en cuenta el nivel de renta per cápita de los distintos países, se analiza la evolución de la cuantía (en términos relativos y absolutos) de los fondos públicos destinados a financiar la educación, en los años anteriores y posteriores a la crisis económica internacional, a partir de la observación de las principales variables que definen el gasto público educativo.

En el cuarto capítulo se analiza la configuración del sistema educativo español desde finales de los años 70 y su evolución a lo largo de más de treinta años a partir de las sucesivas reformas que se han ido introduciendo en él por parte de los diferentes Gobiernos. Este capítulo nos permite determinar el marco legal que supuso la Constitución española de 1978 tanto en el proceso de descentralización y delegación de

competencias educativas a nivel territorial como en la enseñanza concertada dentro de los niveles de no universitarios. Entendida la enseñanza concertada como una forma de *cuasimercado*, previamente se realiza una introducción teórica a dicho concepto y se explican cuáles son las principales implicaciones para su desarrollo dentro de un sistema educativo público.

El quinto capítulo profundiza en la situación las necesidades educativas y de escolarización en las enseñanzas de régimen general no universitarias, diferenciando entre la etapa pre-obligatoria, obligatoria y post-obligatoria, con objeto de determinar el contexto del sistema educativo español desde principios del siglo XXI, en función de la situación de las diferentes Comunidades autónomas. Las tasas de escolarización representan una de las principales medidas de los resultados educativos alcanzados pero a su vez otro indicador fundamental lo representa el abandono educativo temprano, que representa uno de los problemas más graves a los que ha de hacer frente el sistema educativo español.

El capítulo sexto tiene un carácter más cuantitativo y recoge la estructura y evolución del gasto público dentro del sistema educativo español. Al igual que hicimos con los países de la UE-15, en este caso lo que se persigue es analizar el comportamiento de las diferentes Comunidades autónomas en la evolución de su gasto público en las enseñanzas no universitarias, atendiendo a los diferentes niveles de renta per cápita de las regiones. En una segunda parte de este capítulo, trataremos de relacionar la evolución de dichos fondos públicos con la de los principales indicadores de los procesos de enseñanza-aprendizaje y de resultados educativos. Los primeros hacen referencia a la relación entre el profesorado y el alumnado (ratios de alumnos por profesor y por aula), diferenciando entre la titularidad del centro y el nivel de enseñanza. Respecto a los indicadores de resultados educativos, se tienen en cuenta las tasas brutas de población que terminan la ESO, Bachillerato y la Formación Profesional.

El séptimo capítulo profundiza en el desarrollo de la financiación pública destinada a centros privados, con objeto de determinar el grado de desarrollo de *cuasimercados* educativos en España, así como las implicaciones que ello tendría sobre la red de enseñanza pública. Con objeto de introducir igualmente un contexto internacional en este ámbito, el capítulo comienza analizando el reparto de gasto público y privado en educación no universitaria por parte de los países de la UE-15, así

como la distribución de los fondos públicos entre los centros de titularidad pública y privada. Posteriormente, se centra en la situación en España, analizando la evolución de la red de enseñanzas pública, concertada y privada, dentro de los niveles educativos no universitarios. Este análisis se realiza atendiendo a la red de centros, a la demanda existente (determinada por el alumnado matriculado) y, en último lugar, por los fondos públicos destinados a financiar los conciertos educativos.

En el capítulo octavo analizaremos la evolución de la política de becas y ayudas al estudio en España a partir del año 2000. Tras un primer apartado en el que se concreta la importancia de las becas y ayudas al estudio dentro de la igualdad de oportunidades educativas, y se definen los conceptos de beca y becario, comenzamos analizando –a partir de la información detallada que ofrece el Ministerio de Educación dentro de la *Estadística de las becas y ayudas al estudio*– la política de becas y ayudas al estudio aplicada en España a lo largo del s. XXI, a través del análisis del gasto público destinado por parte de las diferentes administraciones educativas entre los años 2000-2009 y 2009-2012. Para ello utilizaremos dos tipos de indicadores: los *de cobertura* y los *de cuantía*, con los que pretendemos, además de profundizar en el análisis de la evolución de la política de financiación seguida en el ámbito educativo y su impacto a nivel regional, poder identificar los problemas que puede haber planteado dicha política de financiación en estos años, de cara al logro de la igualdad de oportunidades educativas. El segundo apartado se centra en los indicadores de cobertura de las becas y el tercero en los de cuantía.

En el noveno capítulo analizaremos la evolución de los programas de atención a la diversidad en España a partir del año 2000. En él, comenzaremos analizando el papel correspondiente a las diferentes Administraciones educativas dentro de los programas de atención a la diversidad, donde las competencias se encuentran transferidas. De este modo, se diferencia en el análisis del gasto realizado por parte de cada Administración con el realizado propiamente por las Comunidades Autónomas. Dentro de las actuaciones señaladas en la atención a la diversidad, consideramos que las de *Educación Compensatoria* y de *Educación para las Personas Adultas* representan los programas clave dentro del papel compensador del gasto público, sobre todo a partir de 2008, por lo que su evolución será analizada con mayor detalle, observando, particularmente, cuál ha sido la incidencia en la composición del gasto de uno de sus componentes fundamentales: el personal docente empleado en estos programas.

El décimo y último capítulo recoge las principales conclusiones de la Tesis, resultado de todo el análisis anterior. En él se tratará de dar respuesta a las preguntas inicialmente planteadas, poniendo de relieve los aspectos principales que nos permitan contrastar las hipótesis de trabajo.

Además de estos capítulos, el presente trabajo incluye cinco anexos. En el primero se presenta el organigrama completo del sistema educativo español ofrecido por el MECD, junto con la categorización que también realiza de las becas y ayudas a la educación y del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, en los anexos tres y cuatro, respectivamente. En el anexo dos se analizan los principales objetivos, agentes e instrumentos de la financiación de la educación y en el último las principales reformas de política educativa y de ajuste en el gasto en educación que, tras la crisis, han incidido en la descentralización educativa y en la formación de *cuasimercados* en educación en España. La intención de este último anexo es la de completar el marco regulador del sistema educativo hasta el momento actual que, por no encuadrarse dentro del ámbito temporal de la investigación, no ha sido objeto de la tesis pero si consideramos relevante tenerla en cuenta por su significación para futuros análisis.

Capítulo II. Marco teórico de la intervención pública en educación y la descentralización de las competencias educativas.

Desde un punto de vista normativo, se considera que la intervención pública en educación va más allá de una concepción “tradicional” basada en que el papel del Sector público se limita a corregir de forma puntual aquellas situaciones en las que el mercado ha demostrado su fracaso (*fallos de mercado*). Esta consideración apriorística de que el mercado es mejor en la asignación de los recursos va a presentar, como veremos, importantes limitaciones en el ámbito educativo.

El Sector público interviene en la educación a través de la regulación, la financiación y la producción de servicios, debido a un conjunto variado de motivos que no se explican únicamente por tendencias históricas susceptibles de “ser invertidas” a largo plazo ni por planteamientos redistributivos a los que los mercados no pueden dar respuesta; si bien existen “inercias” históricas que explican la presencia del Sector público en los sistemas educativos, se considera que los objetivos de su intervención se centran en gran medida en el terreno de la eficiencia y la equidad. De este modo, la intervención pública en el ámbito educativo vendría justificada por un conjunto de razones, que a su vez se materializarían en una serie de elementos o formas de intervención –acordes a la razón que impulsa dicha participación–, como veremos a continuación.

2.1. Razones que justifican la intervención pública en educación.

Los principales argumentos que defienden la intervención pública en educación se centran en tres aspectos fundamentalmente:

- En primer lugar, la *generación de externalidades positivas* por parte de la educación, tanto a nivel individual como social.
- En segundo lugar, la aparición de los denominados “*fallos de mercado*” en la oferta y en la demanda de servicios educativos.

- Y, por último, los problemas de equidad que pueden aparecer en el ámbito educativo.

2.1.1. Las externalidades de la educación

En la esfera de la asignación de los recursos, se considera que la educación no es un bien colectivo puro, pero si va a generar una serie de externalidades positivas de carácter social (Domínguez, 2009). A finales de siglo pasado ya era comúnmente aceptada la generación de externalidades positivas por parte de la educación primaria¹¹ y más recientemente también se ha aceptado la importancia de las generadas por la educación superior (de interdependencia productiva)¹².

Las externalidades se refieren a los beneficios derivados de la educación de cada individuo que van a beneficiar a su vez a los demás miembros de la sociedad, tanto en las generaciones presentes como futuras. Es decir, la educación va a generar beneficios tanto para el estudiante que recibe la formación (beneficios privados) como para la sociedad en su conjunto (beneficios públicos), pero de tal forma que la educación genera beneficios por encima de la suma de los conseguidos por los individuos que la reciben.

Los beneficios individuales y sociales se pueden clasificar, a su vez, en monetarios o no monetarios, en función de si la educación recibida por un individuo hace que sus conciudadanos se enriquezcan o se vean beneficiados de otras formas.

a) Beneficios monetarios de la educación

La educación genera beneficios individuales para aquellos que la reciben, normalmente en términos de mayores retribuciones en el mercado de trabajo. Según la *Teoría del Capital Humano*¹³, la educación es una inversión al considerar que el individuo está dispuesto a financiar los costes totales de su formación a cambio de aumentar su productividad, sus oportunidades de empleo y, en consecuencia, su futura renta salarial (Fernández y Fernández, 2010).

¹¹ Véase Terny (1980), citado en Calero y Bonal (1999).

¹² Véase Creedy (1995).

¹³ Véase al respecto Theodore Schultz (1961), Jacob Mincer (1974), Gary S. Becker (1975) y San Segundo (2001).

La estimación de los beneficios esperados de la inversión en educación se realiza por diversos métodos¹⁴. Entre ellos, el *método algebraico* determina los rendimientos monetarios que obtiene un individuo a partir del cálculo de la *Tasa Interna de Retorno* (TIR) que se obtiene al comparar el valor actual de los costes educativos con el valor actual de los beneficios derivados de la educación que tendrán lugar en el futuro. El individuo invertirá en educación únicamente si los beneficios futuros (rendimientos privados), resultado de una formación adicional, superan la inversión realizada.

Los beneficios monetarios que obtiene la sociedad de la educación reciben el mismo tratamiento que los rendimientos privados: para calcular la “tasa de rendimiento social o pública” se compara el valor actual de los costes de inversión en educación (públicos y privados) con el valor actual de los beneficios generados en los diferentes niveles educativos. Concretamente, se considera que la educación va a generar una mayor productividad¹⁵ que a su vez da lugar a un mayor crecimiento económico¹⁶, una mayor recaudación fiscal¹⁷ y un menor gasto en prestaciones por desempleo.

b) Beneficios no monetarios de la educación

Junto con los beneficios de carácter económico que se obtienen de la inversión en educación, también existen otros de carácter más social. Estos rendimientos son más difíciles de cuantificar y medir debido a su naturaleza intangible; no obstante, la Teoría

¹⁴ El más utilizado es el *método algebraico* o tradicional (que realiza estimaciones con perfiles “edad-ingresos” según niveles educativos) (Fernández y Fernández, 2010), junto con el *método de Mincer* (o “método de la función de ingresos de capital humano”) (Salas, 2008).

¹⁵ Las *externalidades de producción* tienen lugar si un mayor nivel educativo de un individuo genera aumentos en la productividad de sus compañeros, que a su vez den lugar a incrementos en el nivel de ingresos obtenido por estos. En contextos de cambio tecnológico acelerado, el aumento de la productividad puede deberse en mayor medida a una mejora en la formación general, que haga más flexibles y “adaptables” a los trabajadores, antes que a un incremento en la formación específica. Este concepto está estrechamente relacionado con el de *formación en el puesto de trabajo*, de forma que cuanto mayor sea la proporción de conocimientos adquiridos en el puesto de trabajo a partir de la interrelación con los trabajadores, mayores serán las externalidades de producción que se generen (Calero y Bonal, 1999). Las externalidades productivas pasaron a primer plano a raíz de teorías que ponían el énfasis en la importancia de la formación en el puesto de trabajo y el *learning by doing* junto con las teorías del crecimiento endógeno. Véase al respecto Thurow (1988) y Lucas (1988).

¹⁶ La correlación positiva entre educación y crecimiento económico, defendida por la Teoría del Capital Humano, fue una de las principales razones del incremento de la inversión en educación que tuvo lugar tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo (al reconocerse su capacidad para paliar la pobreza en los países subdesarrollados), especialmente en los años sesenta del siglo XX. (Eicher, 2000).

¹⁷ Para Calero y Bonal (1999) la externalidad positiva más evidente generada por la educación es la elevación del pago de impuestos por parte de los individuos “más educados”. No obstante, esta externalidad va a depender del nivel de progresividad de los sistemas impositivos.

del Capital Humano ya los tuvo en cuenta en sus análisis (a pesar de no incorporarlos en los cálculos de las tasas de rendimiento) (San Segundo, 2001; Lassibille y Navarro, 2004).

Hay autores que consideran que, si bien los beneficios económicos están más relacionados con el sistema productivo (como antes señalábamos, en el sentido de una mayor productividad, flexibilidad, adaptabilidad y movilidad de los trabajadores, entre otros), los beneficios sociales se encuentran vinculados a actitudes relacionadas con cambios de conducta, preferencias y valores de los individuos, que desembocan en la reducción del conflicto social (De Pablos, 1998). De esta forma, algunos de los beneficios que va a recoger la sociedad gracias a la educación de sus ciudadanos son la disminución de la delincuencia, mejoras en la planificación familiar, mejores hábitos de consumo y salud, mayor participación democrática, entre otros. (Fernández y Fernández, 2010).

Por otro lado, autores como Calero y Bonal (1999), así como Fernández y Fernández (2010), consideran que la capacidad de la educación para generar externalidades positivas de tipo no monetario tiene lugar fundamentalmente en el nivel educativo primario y en el secundario; de ahí que se defienda, desde esta perspectiva, el carácter totalmente público de la educación en estos niveles de enseñanza. A estos niveles educativos se pueden asociar más claramente las denominadas *externalidades “culturales”* que provienen de la creación de una “experiencia cultural común” a partir de una mayor difusión de valores, como la tolerancia y la democracia, que –sin traducirse directamente en mejoras económicas– contribuyen notablemente a reducir las fuentes de conflicto social. En otros ámbitos, también existen numerosos estudios empíricos que han contrastado los beneficios que genera la educación sobre la salud, la fecundidad, la delincuencia y el ahorro (Fernández y Fernández, 2010).

A nivel de educación superior, se destaca el “*Índice de Impacto de la educación superior sobre la gestión directiva de la sociedad*”, que se utiliza para medir la contribución de este nivel educativo a la conducción político-económica de la sociedad a través de una serie de variables referidas a la preparación del personal encargado de la función pública (Escardíbul, 2002 y Brunner, 2005).

Sin embargo, aunque no se trata de nuestro objeto de estudio, resulta oportuno señalar que, en el caso de los países en desarrollo, el Banco Mundial considera que la

educación superior es menos rentable desde el punto de vista social que los niveles educativos inferiores, de manera que sostiene que ésta no debería tener la consideración de prioritaria en el gasto público de muchos de estos países en los que no se han alcanzado los niveles “adecuados” en cuanto al acceso, equidad y calidad (García, 2000; Silva, 2001). No obstante, otro organismo internacional como la UNESCO, reconoce la necesidad de los recursos públicos en educación superior debido a su contribución al desarrollo económico y social de la región (García 2000; Fernández y Fernández, 2010). En términos generales, se considera que la utilidad de la educación en los países en desarrollo favorece la mejora del gobierno de dichos países, el funcionamiento de la Administración y del Sector Público en su conjunto.

Cuadro 2.1. Externalidades positivas de la educación.

Forma de materialización \ Alcance	BENEFICIOS PRIVADOS	BENEFICIOS SOCIALES
MONETARIOS	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la productividad. - Mejores oportunidades de empleo. - Mayor nivel de salarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor productividad. - Crecimiento económico. - Mayor recaudación impositiva. - Reducción de las prestaciones por desempleo. - Progreso tecnológico. - Innovación.
NO MONETARIOS	<ul style="list-style-type: none"> - Salud. - Bienestar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Salud. - Participación civil. - Cohesión social. - Menor grado de delincuencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de Calero y Bonal (1999), McMahon (2004), Domínguez (2009) y Fernández y Fernández (2010).

Como plantea José Domínguez (2009), en el caso de que existan externalidades positivas que no son absorbidas por la sociedad, se va a producir un *fallo de mercado*,

en el sentido de que el bien o servicio generado por el mercado va a ser sub-óptimo desde un punto de vista social. Por lo tanto, ambos aspectos van a estar directamente conectados aunque los consideremos por separado. Veamos a continuación los principales fallos de mercado que se pueden generar en el ámbito educativo.

2.1.2. Los fallos de mercado en educación

El concepto de “*fallo sistémico*” de mercado en educación¹⁸ se refiere a la aparición simultánea de una serie de elementos que originan que, en un sistema educativo basado exclusivamente en mecanismos de mercado, se generen pérdidas de eficiencia que alejarían a la situación final de aquella potencialmente alcanzable en función de los recursos iniciales (*eficiencia productiva*) o bien de aquella deseable desde un punto de vista social (*eficiencia asignativa*)¹⁹.

Los principales fallos de mercado en educación, que provocan la pérdida de eficiencia del sistema educativo, se centran en la existencia de información imperfecta y asimétrica, junto con la competencia imperfecta.

a) Información imperfecta y asimétrica

Los estudiantes, que son los principales involucrados en los procesos educativos, o bien sus padres/madres/tutores legales, que actúan como *agentes* de los hijos tomando decisiones en su nombre (cuando éstos no tienen capacidad de decisión legal y/o suficiente), no siempre van a contar con información completa o bien su actuación puede estar guiada por sus intereses particulares u otras consideraciones, no necesariamente racionales²⁰. La falta de información o la irracionalidad van a generar

¹⁸ Desarrollado en Calero (1993) para el caso de la enseñanza superior.

¹⁹ Los trabajos de Williamson (1975 y 1993) consideran que los fallos del mercado propios de los sistemas de provisión articulados sólo a través del mercado (centrados en los elevados costes de funcionamiento debido a la existencia de incertidumbre, riesgo elevado, información incompleta o asimétrica, racionalidad limitada y otros posibles comportamientos oportunistas) pueden ser compensados con la introducción de organizaciones internas o jerárquicas de provisión que permitan un aumento del nivel de eficiencia.

²⁰ La toma de decisiones puede basarse en consideraciones que dan excesiva importancia al presente respecto al futuro. Los grupos sociales en situación más desfavorecida van a utilizar de forma implícita tasas de descuento normalmente elevadas para evaluar los flujos de costes y beneficios generados por la educación (Calero y Bonal, 1999).

un *sub-consumo* de educación, no sólo desde el punto de vista social (por una asignación sub-óptima de los recursos, como en las externalidades), sino también a nivel individual.

La asimetría de información se da siempre que, en una transacción, una de las partes tiene más información que la otra. La información asimétrica en un sistema educativo basado exclusivamente en el mercado y en la elección de los agentes, daría como resultado un problema de *selección adversa*²¹. En el caso de la educación, el problema aparecería ante el desconocimiento previo por parte de los Centros educativos y los usuarios de sus respectivas características antes de la matriculación.

Las características de partida los usuarios de educación van a tener una incidencia fundamental en todo el proceso educativo y en sus resultados, tanto en lo que se refiere a la “aportación inicial” del alumno en términos de *socialización primaria* (la primera por la que el individuo atraviesa en su vida y por la que se convierte en miembro de la sociedad) y en términos de apoyo a la *socialización secundaria* (cualquier proceso posterior que induce al individuo ya socializado a nuevos sectores del mundo objetivo de su sociedad)²², aspectos condicionados por su familia y entorno socioeconómico²³.

Teniendo en cuenta que se considera que los costes del proceso educativo son más reducidos si los usuarios proceden de entornos sociales que facilitan el aprendizaje y que, en condiciones de capacidad de libre elección por parte de los usuarios, al Centro le va a interesar que los resultados académicos obtenidos por sus estudiantes sean los mejores (y conseguir así atraer nueva demanda), el Centro educativo va a intentar solucionar este problema de asimetría mediante la aplicación de *procesos de selección del alumnado*.

Desde la perspectiva del alumnado y su familia, la información asimétrica aparece ante la posible falta de conocimiento de las características del Centro. En este

²¹ La selección adversa se origina en un intercambio cuando una de las partes puede ocultar información previa que va a generar costes adicionales a la otra. El modelo clásico de selección adversa es el del mercado de coches de segunda mano. Spence (1973) analizó el fenómeno en el mercado de trabajo.

²² Respecto a los conceptos de socialización primaria y secundaria, véase Berger y Luckmann (2008).

²³ Son numerosos los estudios dentro del campo de la Sociología y de la Economía de la educación que van a apoyar esta afirmación. Para una revisión de algunos de ellos, véase Glennerster (1993). De hecho, investigaciones realizadas llegaron a la conclusión de que mientras que la clase social a la que pertenecen los alumnos afecta en una elevada proporción a la varianza de sus resultados, las diferencias en la calidad del servicio educativo tienen una incidencia significativamente menor (Calero y Bonal, 1999).

caso, ante su capacidad de elección, los usuarios van a demandar información sobre los resultados de cada Centro antes de tomar sus decisiones.

b) Competencia imperfecta

Vamos a considerar cuatro situaciones en el ámbito de la educación en las que se va a producir una cierta “separación” respecto al escenario de competencia perfecta (Calero y Bonal, 1999; y Fernández y Fernández, 2010):

- 1) Aquellas en las que, debido a la escasez de oferta educativa (situación más común en el ámbito rural), pueden desarrollarse en cierta medida *monopolios locales*, reduciendo la capacidad de elección por parte de los usuarios y, en el caso de la oferta privada, generando la elevación de los precios de los servicios educativos.
- 2) En relación directa con la educación superior y también desde el punto de vista de la oferta, van a existir disciplinas escasamente demandadas por el mercado laboral, que se van a considerar poco rentables, y que sin embargo van a tener un alto valor social (como es el caso de las ciencias artísticas y sociales) frente a otras que presentan un alto valor de mercado. Esto, a su vez, tendrá implicaciones con respecto al punto comentado anteriormente sobre la concesión de financiación.
- 3) En relación con los mecanismos que proporcionan recursos para la financiación de la formación de los individuos (sobre todo en la educación superior, a través de créditos educativos), puede suceder que las entidades financieras no encuentren incentivos en la concesión de fondos si las demandas de financiación están únicamente respaldadas por futuros ingresos esperados tras obtener la titulación; van a exigir la presentación de avales u otras garantías con las que puede que no cuenten los potenciales receptores, quedando generalmente excluidos estudiantes con escasos recursos económicos, que son precisamente los que más los necesitan, y beneficiándose un reducido número de ellos.
- 4) En el caso de la educación, uno de los mecanismos convencionales por el cual la toma de decisiones por parte de los “consumidores” genera competencia en el mercado, esto es, la posibilidad de salir en busca de proveedores alternativos del

servicio educativo, puede presentar claras limitaciones al generar, en este caso, costes sumergidos en términos de ruptura del proceso educativo del estudiante (ante un cambio de Centro, por ejemplo).

A estos cuatro aspectos señalados, añadimos un quinto “fallo de mercado” que consideramos clave, referido a que, si se entiende que la educación es un derecho humano básico y un bien común, resulta fundamental poder garantizar su ejercicio al margen de la existencia de capacidades económicas desiguales por parte de sus destinatarios.

2.1.3. Los problemas de equidad en el ámbito educativo

Como señalan Calero y Bonal (1999), las vinculaciones entre educación y equidad son especialmente complejas, debido principalmente a la doble dimensión en la que esta variable se puede analizar dentro de un sistema educativo²⁴: la *equidad interna* y la *equidad externa*²⁵. La primera hace referencia a la necesidad de alcanzar una distribución justa en los recursos educativos²⁶, es decir, trata de responder a preguntas como qué grupos sociales acceden a los diferentes niveles de enseñanza, cuál es el rendimiento obtenido en ellos y qué resultados educativos alcanzan finalmente. La segunda se refiere a la distribución posterior o futura de los beneficios generados por la educación, de manera que favorezcan a todos por igual. De esta forma, la equidad externa se centra en las posiciones sociales y los ingresos que obtienen los individuos una vez finalizadas sus trayectorias educativas, que son debidos –al menos parcialmente– a la educación recibida.

²⁴ Ver al respecto Calero y Bonal (1999), Greco (2003), Salas (2008) y Fernández y Fernández (2010).

²⁵ Esta diferenciación está vinculada al campo de la provisión y financiación de los servicios educativos, de forma que es en la que nos vamos a centrar en la presente investigación. Otras interpretaciones posibles del concepto diferencian entre equidad horizontal y vertical (refiriéndose a la capacidad de pago de los estudiantes) y la equidad intergeneracional (que parte del supuesto de que la financiación presente de la educación no debe recaer en las futuras generaciones). Moreno (1998) y Fernández y Fernández (2010).

²⁶ Rodríguez (1992) señala una línea divisoria entre posiciones ideológicas de corte liberal frente a otras socialdemócratas y marxistas, para analizar cómo los valores fundamentales asociados a dichas posiciones dan lugar a una serie de criterios diferenciados a la hora de establecer en sus políticas públicas las pautas de distribución de los recursos en el terreno de los servicios sanitarios. Calero y Bonal (1999) realizan una adaptación de este enfoque al terreno de la educación (páginas 24 a 27, ambas incluidas).

Los indicadores que permiten medir el logro de la equidad interna en educación se centran en el grado de acceso de individuos pertenecientes a diferentes clases sociales a los diversos niveles educativos. Entre ellos, la *Tasa Bruta de Escolarización* es un indicador, dentro de las estadísticas elaboradas por la UNESCO, que se utiliza para medir los niveles de equidad en educación primaria, secundaria y post-secundaria. Según las estadísticas de la UNESCO, la educación superior presenta una gran “brecha” con respecto a las tasas de los niveles inferiores (UNESCO, 2007). En este sentido, la educación en los niveles de primaria y secundaria, al tratarse de enseñanza obligatoria y gratuita, no presenta los mismos niveles de equidad interna que la educación superior²⁷ (Fernández y Fernández, 2010).

Se considera que la equidad interna representa la condición necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades en educación, mientras que la equidad externa actuaría como condición suficiente²⁸. Sin embargo, existe una gran dificultad para garantizar esta última (igualdad de beneficios futuros) ya que, mientras que el sistema educativo puede actuar sobre la equidad interna, la externa va a depender de factores externos, especialmente del mercado de trabajo (Calero y Escardíbul, 2004). Por este motivo, el Sector público ha centrado su atención en la equidad interna y, más concretamente, se ha centrado en impedir la exclusión por motivos socioeconómicos. Así, la intervención del Sector público quedaría justificada por la labor de complementar la dotación inicial de recursos con que cuentan los individuos, con el objetivo de igualarlos y garantizar el acceso de aquellos con peores situaciones de partida a nivel económico y social²⁹ (Fernández y Fernández, 2010).

²⁷ En la década de los ochenta, la educación superior dejó de regirse por un “modelo de élite” para convertirse en un “modelo de masas”; no obstante, la educación superior no puede considerarse un bien libre, al no tratarse de un servicio al que todos los individuos tengan acceso (Neave, 1978; Eicher, 1990; Teichler, 1996 y Fernández y Fernández, 2010).

²⁸ De hecho, hay autores que señalan que el valor de la renta esperada de cada individuo debe depender de sus preferencias individuales y sus habilidades, al margen de factores como su género, raza, clase social, nivel de riqueza familiar o cualquier otro elemento de tipo socioeconómico, de forma que se pueden generar diferentes niveles de renta entre los individuos pero no por los anteriores motivos (Pérez y Utrilla de la Hoz, 1996; De Pablos, 1998; Fernández y Fernández, 2010).

²⁹ Muñoz y Márquez (2000) comprobaron, para el caso de América Latina, que las tasas brutas de escolarización de la educación primaria y secundaria eran muy similares entre los quintiles de ingresos inferiores y superiores, mientras que para el caso de la educación superior se presentaban diferencias porcentuales muy notables. Con ello trataban de demostrar que los estudiantes pertenecientes a las familias con ingresos más elevados tenían mayores oportunidades de cursar estudios superiores frente a las más pobres. Estos graves problemas de acceso en educación superior justificarían también la intervención pública en este nivel para reducir tales desigualdades (Fernández y Fernández, 2010).

Las condiciones de fallo de mercado antes descritas, junto con la aparición de externalidades positivas y los posibles problemas en términos de equidad, hacen necesario el diseño y desarrollo de políticas educativas públicas que permitan alcanzar asignaciones de recursos óptimas desde el punto de vista social (Calero y Bonal, 1999; Fernández y Fernández, 2010). En este sentido, hay autores que señalan que estas situaciones en el terreno de la educación justificarían la provisión pública, lo cual no implicaría necesariamente —a falta de prescripciones normativas— la producción pública (Domínguez, 2009). No obstante, todos coinciden en que dichas políticas pueden combinar tres tipos de medidas de intervención, que pasamos a analizar a continuación.

2.2. Formas de intervención pública en educación.

Las políticas públicas empleadas para mejorar los niveles de eficiencia y equidad de los servicios públicos, en general, combinan diferentes mecanismos de intervención. En el terreno de la educación, el Sector público puede intervenir a partir de la combinación de tres instrumentos: la regulación, la financiación y la producción directa de servicios educativos³⁰.

La *regulación educativa* hace referencia al conjunto de normas establecidas por el Sector público (en sus diferentes niveles)³¹, que van a afectar tanto a los Centros de titularidad pública como a los de titularidad privada, con el objetivo de garantizar unos niveles mínimos de calidad en la formación ofertada y las condiciones de accesibilidad, asegurando que nadie quede excluido por razones de tipo socioeconómico. La regulación puede ser directa o indirecta e, incluso, la responsabilidad puede ser compartida entre las instituciones públicas y privadas. No obstante, el Sector público es responsable de garantizar el cumplimiento de la normativa establecida, función que realiza a través de los mecanismos de evaluación, inspección y control de calidad³² de los servicios educativos.

³⁰ Véase al respecto Calero y Bonal (1999), Lemaitre (2003) y Fernández y Fernández (2010).

³¹ Dichas normas se van a centrar fundamentalmente en el establecimiento de: la duración de la escolaridad obligatoria; la definición de los currículos; los requisitos mínimos de los Centros; las condiciones de acceso del profesorado y las condiciones para la certificación de los estudios (Calero y Bonal, 1999).

³² El Sector público puede emplear diferentes instrumentos para difundir la información sobre la calidad de los Centros obtenida a través de los mecanismos de evaluación (función no necesariamente ligada a la de regulación).

Cuadro 2.2. Razones y argumentos que justifican la intervención del Sector público en educación y formas de hacerlo.

RAZONES		ARGUMENTOS	FORMAS DE INTERVENCIÓN
Externalidades de la educación		Beneficios sociales monetarios y no monetarios	Producción y financiación
Fallos de Mercado	Información imperfecta y asimétrica	Falta de información e irracionalidad en la toma de decisiones	Regulación, financiación y producción
	Competencia imperfecta	Disciplinas determinadas por el mercado	Producción y financiación
		Limitaciones a la financiación.	Regulación y financiación
Problemas de equidad	Interna	Falta de equidad en el acceso	Regulación y financiación
	Externa	Falta de equidad en el reparto de los beneficios finales	Regulación y financiación

Fuente: elaboración propia a partir de Calero y Bonal (1999) y Fernández y Fernández (2010)

La *financiación educativa* consiste en la canalización de los recursos públicos destinados a los servicios educativos. En el Anexo II se analiza con más detalle la gran variedad de instrumentos de financiación educativa que existen. Ahora nos limitamos a señalar que la financiación puede canalizarse a través de la oferta (proporcionando recursos a los Centros educativos, ya sean públicos o privados) y/o a través de la demanda (proporcionándolos directamente a los usuarios para que ellos los destinen a los servicios educativos, a través de becas y vales educativos). En esta forma de intervención se determina el porcentaje de financiación del servicio que va a asumir la Administración y la forma en que los recursos públicos van a ser canalizados.

Por último, la intervención pública puede encargarse del proceso de producción del servicio, velando por garantizar una oferta amplia y de calidad. Así, la *producción educativa* se basa en la organización pública del proceso de producción del servicio educativo. Su financiación en este caso, por tanto, será mayoritariamente pública aunque puede ser complementada por una posible aportación de financiación privada. Se considera la forma de intervención que más distorsiona la asignación de recursos del

mercado y por ello, como hemos señalado anteriormente, ha sido la que más se ha cuestionado desde posiciones liberales.

El grado en que la producción pública “desplace” a la privada va a ser proporcional a las tres variables siguientes (Calero y Bonal, 1999):

- 1) El alcance asignado, por parte de los encargados de diseñar las políticas educativas, a los problemas de los usuarios para tomar decisiones educativas “racionales”;
- 2) La importancia asociada por estos mismos diseñadores a las políticas de protección de los grupos sociales con menos información y poder de mercado (que normalmente se corresponden con los de rentas más bajas); y.
- 3) La significación atribuida al acceso de las familias a niveles homogéneos de servicios educativos, respecto a la prioridad concedida a la capacidad de elección.

De este modo, la intervención pública se justificaría tanto por razones de eficiencia, si se consideran las futuras externalidades positivas que genera la educación, como por razones de equidad, al tratarse de una “necesidad preferente” que debe ser cubierta para el conjunto de la población, independientemente del grupo social de pertenencia.

Ahora la pregunta sería: ¿cómo pueden conseguir estas formas de intervención pública resolver los problemas anteriormente descritos, en términos de eficiencia y equidad? En primer lugar, se considera que la regulación de la escolaridad obligatoria junto con la financiación pública (que incrementa la demanda educativa) permiten que la sociedad absorba las externalidades positivas generadas por la educación. A su vez, la intervención pública para evitar la asignación sub-óptima de recursos (generada por la información imperfecta y la irracionalidad de los agentes que toman decisiones) puede ser de diversos tipos, que van desde las menos “distorsionadoras” del mercado (como la difusión de información y la fijación de niveles de escolaridad obligatoria, junto con estándares mínimos para los Centros educativos) a intervenciones que modifican de forma considerable la situación final respecto a la que se obtendría a partir de la asignación de mercado (como es la financiación y producción directa de servicios educativos) (Calero y Bonal, 1999).

Cuadro 2.3. Medidas de intervención públicas y fallos de mercado sobre los que incide.

Medidas de intervención del Sector público	Fallos de mercado sobre los que incide
Regulación: <ul style="list-style-type: none"> - Regulación de la escolaridad obligatoria - Homogeneidad de currículos 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovechamiento de externalidades positivas sociales. - Información imperfecta y asimétrica - Reducción de los niveles de desigualdad.
Financiación: <ul style="list-style-type: none"> - Permite aumentar la demanda educativa - Financiación de los desplazamientos - Respaldo de créditos educativos - Financiación educativa enfocada a colectivos específicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovechamiento de externalidades positivas sociales. - Competencia imperfecta - Reducción de los niveles de desigualdad.
Producción: <ul style="list-style-type: none"> - Resolviendo casos de desinformación, de competencia imperfecta y de acceso no igualitario de los grupos sociales a los servicios educativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Información imperfecta y asimétrica - Competencia imperfecta - Reducción de los niveles de desigualdad.

Fuente: elaboración propia a partir de Calero y Bonal (1999).

Los procesos de selección del alumnado pueden ser eficientes desde la perspectiva del Centro educativo, pero sus implicaciones en términos de equidad son, por defecto, absolutamente negativas. La intervención pública en este terreno se realiza por dos vías: por un lado, mediante la producción directa del servicio educativo, garantizando que en los Centros públicos no pueda realizarse selección alguna; y, por otro, a través de la regulación de los criterios de selección de los Centros de titularidad privada, exigiendo la aplicación de criterios objetivos que no estén relacionados con el origen social del alumno (o al menos no directamente)³³.

³³ Es posible que la regulación y el control puedan realizarse más eficazmente cuando los Centros sean financiados total o parcialmente con fondos públicos; no obstante, en el caso de España, son numerosos los casos de denuncias a los Centros concertados por el empleo de mecanismos de selección de su alumnado.

Respecto a la información asimétrica por parte de los usuarios, esto es, los estudiantes y sus familias, el Sector público puede actuar a través intervenciones regulatorias y de inspección con el objetivo de garantizar los niveles de calidad exigidos, tanto en los Centros de titularidad pública como privada³⁴.

Para solucionar los problemas de competencia imperfecta, en el caso de la escasez de oferta y la generación de monopolios locales, la intervención más efectiva por parte del Sector público se centraría en la producción directa de servicios educativos en la zona deficitaria o próximos a ella, junto con la financiación del transporte escolar de forma que sea posible ampliar las zonas de influencia de los Centros ya existentes. Respecto a la falta de garantías para la concesión de créditos educativos por parte de las entidades financieras, una posible forma de intervención pública para poder equiparar la disponibilidad de financiación destinada a la formación, consistiría en la concesión de avales públicos o bien directamente subvenciones destinadas a abaratar los intereses de los préstamos (Calero y Bonal, 1999).

La combinación de las tres formas de intervención pública puede dar lugar a dos situaciones “extremas” (una de regulación total/financiación pública/producción pública y otra de ausencia de regulación/financiación privada/producción privada) junto con una diversidad de situaciones intermedias o mixtas. En el caso de la combinación de regulación pública, con financiación mayoritariamente pública y producción pública y privada, estaríamos hablando de los denominados “*cuasimercados*” –que se corresponderían con las tendencias recientes de las políticas educativas³⁵– mediante los que se intenta garantizar, como veremos más adelante con mayor detalle, la libertad de elección de las familias junto con la ausencia de obstáculos en el acceso a los servicios educativos por parte de todos los usuarios, a través de mecanismos de financiación que lo que van a hacer es, en definitiva, “seguir a la demanda” permitiendo, al mismo tiempo, una mayor pluralidad en la oferta educativa y cierta competencia entre los Centros con objeto de estimular la calidad de la docencia. O, al menos, en teoría.

³⁴ En los últimos años, existe una gran polémica referida a que dicha calidad se ha tratado de valorar a partir del nivel de excelencia alcanzado por los respectivos sistemas educativos de cada país, por medio de evaluaciones externas (PISA y TALIS de la OCDE; TIMSS y PIRLS de la IEA y EECL de la Unión Europea), en lugar de evaluarse a partir de la capacidad de los propios sistemas para compensar las desigualdades y los logros alcanzados por aquellos que se encontraban en peores situaciones de partida.

³⁵ Véase al respecto Ball y Youdell (2007), Torres (2001), Calero y Bonal (1999) y Calero (1998).

Tras la descripción de las diferentes razones y formas de intervención pública en educación, pasamos a continuación a revisar los principales argumentos que se han planteado a favor y en contra de la descentralización por parte del Estado de dicha intervención.

2.3. La descentralización educativa.

Como señalan Manuel de Puelles Benítez (1994) y José Manuel Touriñán (1995), la *descentralización educativa* puede considerarse como uno de los fenómenos estructurales más relevantes del análisis socio-político de los sistemas educativos, que va más allá del terreno de la administración, y cuyas consecuencias exceden el simple proceso de desconcentración de funciones en una organización fuertemente centralizada. Ya desde el último cuarto del siglo pasado, a nivel internacional, la descentralización de los sistemas educativos suscitó una considerable atención por parte de países que habían desarrollado estructuras de dirección fuertemente centralizadas, dando lugar a diferentes situaciones³⁶.

En términos generales, se considera que una organización está descentralizada cuando el poder de decisión se encuentra compartido entre uno o varios niveles de la misma. En este sentido, nos encontraríamos con la existencia de varias entidades (territoriales o funcionales) que comparten decisiones con el “centro”. No obstante, hay autores que consideran que no es suficiente la existencia de un poder de decisión compartido por varios niveles de la organización para poder denominarlo descentralización (ni siquiera sería suficiente con la distribución del poder de decisión entre el Gobierno central y los niveles organizativos intermedios como los Estados federados, regiones o comunidades autónomas), sino que es necesaria una cesión de poderes (competencias) a las denominadas *comunidades territoriales básicas*, que constituyen el primer escalón de decisión (comunas o municipios). De esta forma, se considera que existen diferentes alternativas de descentralización, de modo que es posible encontrar diferentes grados de realización, que van desde la existencia de estancias de poder centralizadas con tendencias descentralizadoras hasta la máxima autonomía local compatible con la unidad nacional (De Puelles, 1994).

³⁶ Véase al respecto Kogan (1979), Baumert y Goldschmidt (1980), Bray (1984), Lauglo y McLean (1985), McGinn y Street (1986), Pri (1987) y Lundgren (1989), citados en Weiler (1992).

Si bien conviene señalar también la distinción propuesta por Conyers (1984) entre la descentralización *territorial* y la descentralización *funcional* (referida la primera a la realizada en *unidades subnacionales* de menor tamaño y la segunda en organismos paraestatales, no gubernamentales o privados), en la presente investigación nos vamos a centrar en la dimensión territorial de la descentralización. Según Polsby (1979), ésta viene determinada por “movimientos, impulsos, demandas, racionalizaciones, mandatos constitucionales o acuerdos gubernamentales orientados a sustraer poder de las entidades nacionales y delegarlo en entidades menores, con responsabilidades territoriales más restringidas” (Polsby, 1979: 2; citado en Weiler, 1992: 59).

En este sentido, la descentralización se realiza a partir de la creación de órganos de gobierno con competencias en cada territorio, en base a la atribución territorial de autonomía de decisión, desarrollando una organización horizontal de distribución del poder con lazos de interdependencia coordinados. Y todo ello queda reflejado en la *Carta Magna* del país: la Constitución es la que recoge la forma de organización de un Estado que, a su vez, podrá seguir un mayor o menor grado de centralización o descentralización. Tal sería el caso de España, como analizaremos con mayor detalle en el capítulo IV.

El fenómeno de la descentralización, ligado a la organización territorial del Estado, ha sido fuente de enfrentamiento desde un principio entre sus principales defensores y detractores, desde la perspectiva de la defensa de sus principales ventajas e inconvenientes. Entre los argumentos a favor de la descentralización suelen reconocerse dos beneficios principalmente³⁷, el primero desde un punto de vista político o “democrático”; el segundo, desde un punto de vista más técnico o de eficiencia. Estos dos principales argumentos a favor de la política educativa descentralizada se resumen en lo siguiente:

- 1) Se considera que las políticas de descentralización se presentan como la forma de alcanzar mayores niveles de democratización y de implicación política y social, al acercar la toma de decisiones a los órganos democráticamente elegidos. A través de ellas, se consigue una participación más activa de la

³⁷ Hans N. Weiler (1992) considera que se encuentran normalmente tres modelos o argumentos a la hora de analizar la descentralización educativa: 1) el modelo de «redistribución», relacionado con la división de poder; 2) el modelo de la «eficiencia», en relación con el coste del sistema educativo, a través de un despliegue y una gestión más eficientes de los recursos disponibles; y 3) el modelo de las «culturas de aprendizaje», referido a la descentralización de los contenidos educativos.

ciudadanía y un control más democrático de las intervenciones que se llevan a cabo en la sociedad. Nos encontraríamos así con “gobiernos representativos y democráticos, junto a una ciudadanía activa y con buena formación, que crea redes para participar más activamente en el gobierno y en el desarrollo de la comunidad, junto a unos buenos servicios públicos” (Torres, 2001: 42). Se unen así descentralización y participación, de modo que se va a considerar “un medio de garantizar la amplia representación de intereses legítimos en la educación” (Lauglo y McLean , 1985: 5; citado en Weiler, 1992: 58).

- 2) Desde el punto de vista de la eficiencia, se plantea que al conseguir acercar las decisiones a los órganos que se encuentran más próximos al “foco” de las necesidades, se generan mejores condiciones para poder detectarlas más rápidamente, atenderlas y resolverlas con mayor acierto, celeridad y precisión, al conocerlas “de primera mano”.

Junto a estos dos argumentos, se añadiría un tercero directamente vinculado a ello, referido a que la descentralización educativa, desde una óptica general, se postula como una de las soluciones más adecuadas para alcanzar el derecho a la educación con autonomía escolar y una aproximación directa a las necesidades de los usuarios del proceso educativo, a través de la democratización y la libertad de enseñanza (Tourinán, 1995).

Sin embargo, también se considera que las políticas de descentralización no están exentas de graves riesgos y peligros que, según De Puelles (1994), son los que vendrían a justificar el fenómeno de la centralización. De este modo, los principales argumentos en contra de la descentralización de la política educativa se resumen en los siguientes:

- 1) La descentralización puede hacer que se prioricen los intereses particulares en detrimento de los intereses generales, a nivel nacional (lo cual explicaría la necesidad de unos niveles mínimos de uniformidad en los Estados, que se conseguirían mediante una organización centralizada que velara por los intereses comunes a toda la nación) (De Puelles, 1994).
- 2) El entorno puede condicionar la toma de decisiones en los órganos descentralizados, en el sentido de que pueden existir ciertos grupos de presión

con capacidad para influir en ellas, mientras que a nivel central se presupone una mayor objetividad e imparcialidad.

- 3) También se considera que las políticas de descentralización, aplicadas a la educación, pueden implicar que el Estado delegue en el mercado como principal mecanismo regulador, lo cual se traduciría en una debilitación o incluso “inutilización” del Estado en el ámbito educativo (Torres, 2001).

No obstante, al margen de estas consideraciones, cabe señalar que las diferentes formas de descentralización nacen en circunstancias socio-históricas específicas, donde los factores históricos, sociales y políticos son los que van a condicionar la forma elegida, teniendo en cuenta que ni la centralización ni la descentralización son situaciones estáticas. La distribución territorial del poder es un fenómeno dinámico, en parte reflejo de una cierta “periodicidad” a nivel internacional que, en el caso de las prioridades de la política educativa, una mayor preocupación por la igualdad y la redistribución da lugar, con el tiempo, a poner el énfasis en la calidad y la excelencia, de modo que a períodos de “profundo arraigo” de las ideas centralizadoras les van a suceder firmes tendencias favorables a la descentralización (Lundgren, 1989; Weiler, 1992).

Así, se considera que en los países centralizados, incluso en los que están fuertemente (como sería el caso de Francia), no va a desaparecer nunca la tendencia contraria buscando una mayor distribución del poder político; mientras que en países descentralizados desde su origen (como Estados Unidos) no han faltado tendencias que buscaban fortalecer el poder del Gobierno central frente a la autonomía de otros niveles territoriales (De Puelles, 1994).

Volviendo a los principales argumentos en los que se fundamenta la descentralización educativa, esto es, el ejercicio del derecho a la educación, la redistribución de autoridad y participación democrática, y la mejora de eficiencia, para completar este apartado vamos a analizar con un poco más de detalle sus principales implicaciones dentro del sistema educativo.

2.3.1. Descentralización y derecho a la educación

El significado de la descentralización educativa, en el ámbito del derecho a la educación, se considera que se configura a partir de tres conceptos “polisémicos”, como son la *libertad de enseñanza*, la *democratización* y la *autonomía escolar*.

La *libertad de enseñanza*, entendida como libertad de elección, libertad de creación y libertad de cátedra (Tourinán, 1995), es uno de los conceptos que se “presupone”³⁸ en la descentralización educativa. La descentralización educativa va a suponer el reparto de competencias con el objetivo fundamental de alcanzar de una forma mejor y más eficaz el cumplimiento del derecho a la educación a través de la libertad de enseñanza en su triple acepción³⁹. Para Tourinán, la plasmación de libertades concretas en torno al derecho a la educación ha dado lugar a “zonas comunes” de discusión⁴⁰, diferenciando entre aspectos políticos y pedagógicos, como queda reflejado de forma resumida en el cuadro 2.4.

Cuadro 2.4. Manifestación del derecho a la educación a través de la libertad de enseñanza.

Ejercicio del derecho a la educación	Debate político	Debate pedagógico
Libertad de elección	Gratuidad y obligatoriedad de la educación.	La “fuerza moral” de la segunda oportunidad en educación ⁴¹
Libertad de creación	Centro público vs. Centro privado.	La necesidad de poder asistir a Centros “pedagógicamente programados”
Libertad de cátedra	Pluralismo en el Centro o pluralismo de Centros	Participación y condición de experto en la tarea educativa.

Fuente: elaboración propia a partir de Tourinán (1995).

El debate pedagógico acentúa no tanto la financiación de la enseñanza como otros aspectos que manifiestan el derecho a la educación al margen de la relación del Centro con quien la financie. Por este motivo, en la presente investigación nos vamos a centrar en el debate político, ya que se encuentra más directamente vinculado con la

³⁸ “Mientras que «supuesto» es aquello que no se explica en el discurso, aunque buena parte de lo que se afirma en éste depende de la aceptación del sentido de aquél, el «presupuesto» es orientación y destino porque el presupuesto anticipa el resultado al que se quiere llegar” (Tourinán, 1995: 399).

³⁹ La libertad de elección, de creación y de cátedra se consideran manifestaciones probadas del ejercicio del derecho a la educación que pretende ser mejor realizado dentro de estas propuestas a través de la descentralización (Tourinán, 1995).

⁴⁰ Véase en este sentido Tourinán (1986), (1990) y (1995).

⁴¹ Bien sea a través de la educación de adultos que no pudieron completar su formación en su momento, o bien referida a la continuidad y promoción escolar.

financiación de la educación, como iremos viendo a lo largo de los sucesivos capítulos de la presente tesis.

Otro presupuesto, la *democratización*, se considera un postulado básico de la descentralización ya que “la educación descentralizada se organiza para desarrollar el derecho a la educación como un derecho de agentes personales que participan en su propio desarrollo” (Touriñán, 1995: 404). La democratización de la educación se consigue a través del ajuste de los conceptos de igualdad de acceso, igualdad de trato, igualdad de resultados e igualdad de continuidad, de forma que el problema referido a la descentralización se centra en la extensión de la educación al conjunto de los ciudadanos y su organización democrática, junto con la transmisión de los ideales democráticos.

En este sentido, la participación se convierte en un instrumento clave de la descentralización y se configura como la garantía de que las decisiones tomadas serán resultado del diálogo, la negociación y la valoración conseguida por medio de las opiniones de los agentes implicados, ya que en la organización democrática la participación representa la vía legal a través de la cual se concede o retira el consentimiento hacia un proyecto educativo y se garantiza la responsabilidad por parte de los miembros de una comunidad social (Sarramona, 1995; Touriñán, 1995). Y esto es así porque en el concepto de participación se incluye tanto la idea de representatividad como la de responsabilidad (Medina, 1988; Touriñán, 1995).

El eje de la descentralización a partir de los niveles de participación se va a centrar en dos aspectos: los *órganos de participación* y los *ámbitos de participación*. Así, podemos diferenciar entre modelos de niveles de participación basados en la distribución de competencias curriculares entre cuatro órganos de decisión, que serían el Estado, la Comunidad Autónoma, el Centro educativo y el profesorado (Gimeno, 1988) y los modelos sistematizados basados ámbitos de decisión sobre los programas y órganos de participación, en base a la distribución de competencias entre la autoridad nacional, regional o local (Eurydice, 1994; Touriñán, 1995).

Y es en base a este reparto de competencias a través de órganos de participación y ámbitos de responsabilidad en el que el tercer presupuesto de la descentralización, la *autonomía escolar*, cobra pleno sentido. Concretamente, teniendo en cuenta la participación en los diferentes ámbitos de realización de las funciones de planificación,

administración y organización educativas, la autonomía escolar supone la descentralización al Centro educativo (ver cuadro 2.5).

En palabras de Touriñán, “cuando la autonomía del centro se convierte en exigencia, la descentralización se resuelve en la búsqueda de calidad” (Touriñán, 1995: 408). Sin embargo, como él mismo reconoce, el problema no se encuentra tanto en la posibilidad de alcanzar la calidad en materia de educación como en la distribución de los recursos con los que poder garantizar la oportunidad de lograr la calidad educativa y, sobre todo, que ésta sea para todos. Y es que este aspecto ya entra dentro del terreno de las decisiones de política educativa: “el objetivo de la decisión en política educativa es determinar cuáles son las necesidades que demanda la sociedad en materia educativa y cómo se pueden satisfacer, para establecer, de acuerdo con los presupuestos económicos, cuáles son las prioridades educativas que se pueden alcanzar y cuáles, por consiguiente, deben ser financiadas. Por eso, las decisiones de la política educativa tienden a cubrir la demanda social o las necesidades en materia educativa de modo diverso, según las concretas circunstancias de cada período de gobierno” (Touriñán, 1995: 409).

Cuadro 2.5. Niveles de participación y decisión en educación.

Participación Decisión	Centralizado	Descentralizado	Autonomía escolar
Planificación (decisiones de política educativa).	Estado	Comunidad Autónoma	Centro educativo
Administración	Ministerio	Consejería	Órganos de Gobierno del Centro
Organización	- Parlamento - Ministerio - Gobierno Central - Organizaciones sociales nacionales	- Parlamento - Consejería - Gobierno Autónomo - Organizaciones sociales autonómicas	- Consejo Escolar - Jefatura de estudios - Dirección - Organizaciones sociales locales.

Fuente: elaboración propia a partir de Touriñán (1995).

Esto es, las decisiones que se toman en política educativa se van a centrar principalmente en establecer prioridades y estrategias de logro que el poder político considere necesarias para el buen funcionamiento del sistema educativo y, en última

instancia, para la mejora de la sociedad en su conjunto. Por medio de la descentralización, se sustituyen “modelos verticales” de decisión por “modelos sistémicos” en los que el cumplimiento de los fines se realiza a través de la formación de *subsistemas* –Administración central, Comunidades Autónomas, Centros educativos– que representan diferentes niveles de intervención, con identidad propia y fines propios, entre los que puede desarrollarse el suficiente grado de coordinación y compatibilidad que permita alcanzar el fin global.

No obstante, consideramos que tras la crisis de 2008 las decisiones de política educativa no se basaron ni en las necesidades ni en las demandas, sino en el cumplimiento de los objetivos marcados desde la Unión Europea centrados en reducir el gasto público para reducir el déficit y alcanzar la consolidación fiscal.

2.3.2. Descentralización, redistribución de la autoridad y participación democrática

Dentro de la educación, se considera que el ejercicio efectivo de la autoridad puede realizarse de dos maneras: 1) a través de la regulación y 2) mediante la asignación de recursos (humanos, materiales y económicos). Comúnmente, salvo excepciones, esta autoridad la ha ejercido el Estado junto con los organismos estatales, de forma que tanto la función reguladora como la función distributiva tienden a realizarse de modo centralizado⁴².

De forma general, es el Estado el que va a determinar las normas a través del establecimiento de los currículos educativos y los planes de estudios, los criterios de calificación y certificación de los alumnos, normas de acreditación y formación del personal educativo, etc. El principal fundamento de las formas centralizadas en la función reguladora se encuentra en la *necesidad de normalización* (Weiler, 1992). Se considera necesaria una cierta homogeneidad en todas las “unidades nacionales o sub-nacionales” de los elementos anteriormente señalados de cara a garantizar el reconocimiento de la formación educativa en las diferentes regiones y facilitar la movilidad inter e intra-regional.

⁴² No obstante, esto no tiene por qué implicar siempre un único centro de autoridad (como sería el caso de Francia), pudiendo existir “centros múltiples” (como sucede en los sistemas federales de Alemania y Estados Unidos) (Weiler, 1992).

Respecto a la distribución de recursos, el Estado por un lado va a ser la principal autoridad efectiva en lo referido a la cuantía y el destino de los fondos públicos a través de sus presupuestos (con los que se va a encargar de atender a las necesidades de recursos económicos, materiales y humanos del sistema educativo, ya sea para instituciones públicas o privadas) y, por otro, va a ejercer parte de su autoridad sobre la asignación de los recursos mediante el establecimiento de las normas de contribución a la educación por parte de los alumnos, las familias, las autoridades locales y regionales y otras organizaciones que puedan intervenir. El control estatal sobre los recursos de las instituciones privadas es menos directo aunque su influencia puede ser bastante efectiva a través de medidas sobre la normativa fiscal, de recuperación indirecta de costes, de “elegibilidad” de préstamos a los alumnos, etc. (Weiler, 1992). Se considera que, en lo que se refiere a la distribución de los recursos, la asignación centralizada por parte del Estado: 1) va a promover la igualdad, reduciendo o incluso eliminando cualquier disparidad que pueda existir entre las diferentes regiones del país; y 2) va a aumentar la eficiencia distributiva, generando *economías de escala* y favoreciendo una mayor movilidad de recursos en donde sean más necesarios.

Frente a las opciones centralizadas de toma de decisiones en el ámbito educativo, se ha observado que los intentos de redistribuir el ejercicio de la autoridad reguladora y distributiva a partir de acuerdos de descentralización han sido notables por su frecuencia, pero no tanto por su éxito⁴³. Se considera que el principal motivo se encuentra en la propia naturaleza del Estado moderno⁴⁴, en el sentido de que la proposición de una auténtica participación en el poder del Estado, en el ámbito de la regulación y distribución, afectaría a determinadas condiciones que se consideran clave para el mantenimiento del control bajo la autoridad estatal, sobre todo en las sociedades capitalistas avanzadas. Entre ellas, destacaría la necesidad de garantizar la “reproducción” de las relaciones sociales vigentes con la ayuda del sistema educativo: la división del poder para regular y distribuir que implica la descentralización multiplicaría los niveles y las fuentes de control del sistema educativo (McGinn y Street, 1986), a través de la participación de las familias y las comunidades locales, perturbando, a su vez, la interacción relativamente “fluida y privilegiada” entre el Estado y los

⁴³ Véase al respecto Weiler (1992). Existen casos de países, como Noruega, en los que se han desarrollado de forma tangible la descentralización de, al menos, algunas de las funciones centralizadas (ver OCDE, 1988). También se han analizado iniciativas de descentralización en América Latina (ver McGinn y Street, 1986).

⁴⁴ Véase al respecto Scase (1980), Weiler (1983 y 1992), Offe (1984) y Carnoy (1984).

organismos de acumulación de capital (Naschold, 1974; Preua, 1975. Citados en Weiler, 1992). En definitiva, esta incompatibilidad entre la lógica de la división del poder que representa la descentralización y los intereses del Estado moderno vinculados a mantener el control, representaría un obstáculo para el desarrollo de formas de descentralización reales que implicarían una verdadera redistribución de la autoridad en la configuración de la política educativa⁴⁵.

2.3.3. Descentralización y eficiencia

El tercer argumento que hemos señalado a favor de la descentralización, consiste en que ésta puede aportar elevados niveles de eficiencia en la gestión de los sistemas educativos. Esto, a su vez, implica dos expectativas respecto a la descentralización: 1) que daría lugar a una mayor movilización y generación de recursos que no estarían disponibles en condiciones más centralizadas; 2) que sería posible un uso más eficiente de los recursos disponibles.

La primera se refiere a la posibilidad de incorporar al total de los fondos públicos destinados a la educación, otros recursos locales y privados con los que no se contaba anteriormente. Este planteamiento es más comúnmente utilizado para el caso de los países en desarrollo, especialmente gracias a la influencia del Banco Mundial⁴⁶, bajo el siguiente razonamiento: los sistemas educativos descentralizados van a implicar activamente un gran número de instituciones y grupos sociales, considerando viable que los cuales aporten recursos que en otras formas de dirección más centralizadas no habrían estado disponible o se habrían utilizado para otros fines. De esta manera, y especialmente a nivel de las comunidades locales, se considera que una mayor participación en la toma de decisiones será correspondido con un compromiso “más firme” por parte de dichos grupos e instituciones en el proyecto educativo conjunto, y por lo tanto, también en lo que se refiere a la generación de recursos adicionales con los que cubrir los costes educativos totales. No obstante, esta vía también abre camino a una mayor participación del sector privado en la toma de decisiones a cambio de su

⁴⁵ En el caso de las reformas introducidas en la política educativa en Noruega, a finales de los ochenta, los analistas de la OCDE manifestaron sus dudas respecto al mantenimiento por parte de las autoridades centrales noruegas de la suficiente participación en la configuración de la política educativa a raíz de la “ambiciosa” tendencia hacia la descentralización e incluso señalaron “dificultades potenciales” en términos de igualdad (OCDE, 1988).

⁴⁶ Véase al respecto World Bank (1980) y (1988).

contribución en la cobertura de los costes por medio de recursos privados. Y es precisamente de este modo por el que se vincula la descentralización con la mercantilización de los sistemas educativos, a través de la privatización.

La segunda expectativa se refiere más concretamente al modo en que se van a utilizar los recursos generados gracias a la descentralización. Si bien se considera que a corto plazo la descentralización puede dar lugar a la pérdida de eficiencia debido a la disminución de las economías de escala, a medio y largo plazo lo que se espera es una utilización “más prudente” y eficaz de los recursos disponibles. Incluso se considera una utilización más equitativa de los recursos limitados al tener un conocimiento más directo de las condiciones y necesidades locales (Cheema y Rondinelli, 1983). La valoración de este argumento va a depender sobre todo de si existe o no un resultado final positivo entre la pérdida de economías de escala y la mejora de la eficiencia en la utilización de los recursos.

En general, se considera que la posibilidad de generar recursos adicionales por parte de las instituciones locales y privadas a través de la descentralización requiere una mayor participación por su parte en el proceso de elaboración e implantación de la política educativa. Como señala Weiler (1992), las posibilidades de movilizar nuevos recursos en educación va a depender de una división real del poder en el proceso de decisión, de forma que no es probable que las comunidades locales o las empresas privadas aumenten su participación en la financiación si no tienen mayor influencia. Por lo tanto, el aspecto de la eficiencia queda, en definitiva vinculado a la redistribución de la autoridad: a pesar de que la relación real entre la descentralización y la movilización de nuevos recursos puede resultar mucho más compleja, se considera razonable observar que si no tiene lugar ninguna transferencia real de poder de decisión en la política educativa por parte de la autoridad central del Estado, no es probable que en el ámbito regional, local y/o privado se vayan a realizar considerables aportaciones de recursos adicionales.

Con ésta última observación damos por concluido el desarrollo del capítulo y pasamos a presentar las principales conclusiones a las que hemos llegado con él.

2.4. Conclusiones del capítulo II.

La intervención del Sector público en educación se justifica principalmente tanto por razones de eficiencia como por razones de equidad. Las primeras se encuentran directamente relacionadas con las externalidades positivas que la educación es capaz de generar, tanto a nivel del individuo como de la sociedad en su conjunto. Las segundas aparecen al considerar la educación como un derecho humano fundamental y una necesidad preferente que debe ser garantizada para el conjunto de la población, independientemente del grupo social de pertenencia y de la correspondiente capacidad económica desigual.

La capacidad que tiene la educación para generar externalidades positivas de tipo no monetario –como la estabilidad social, la mejora de la salud y la mayor participación democrática de la población– se asocian principalmente con los niveles educativos primario y secundario, por lo que se defiende su carácter eminentemente público.

Cuando las externalidades positivas de la educación no son absorbidas por la sociedad, se generan fallos de mercado, que dan lugar a soluciones subóptimas desde un punto de vista social. Otros fallos de mercado, que también generan la pérdida de eficiencia del sistema educativo, se centran en la existencia de información imperfecta y asimétrica (que introduce el problema de la selección adversa y el consiguiente desarrollo de procesos de selección del alumnado), junto con la competencia imperfecta (que reduce la capacidad de elección). No obstante, uno de los principales fallos de mercado se encuentra en el hecho de que la educación es un derecho humano básico y un bien común, al margen de la existencia de capacidades económicas desiguales, de modo que su garantía por parte del sector público se convierte en un aspecto clave.

En este último sentido, la vinculación entre educación y equidad se fundamenta en una doble dimensión, interna y externa. El sector público puede actuar sobre la primera, referida a la distribución justa de los recursos educativos, complementando la dotación inicial con la que cuentan los individuos e impidiendo la exclusión por motivos socioeconómicos.

La intervención pública, con la que alcanzar asignaciones de recursos óptimas desde el punto de vista social, se realiza a partir de las combinaciones de mecanismos: la regulación, la financiación y la producción directa del servicio educativo. Ésta última se considera la forma de intervención que más distorsiona la asignación de recursos del mercado y, por ello, es la que más se ha cuestionado desde posiciones liberales. No obstante, dicha forma de intervención se justifica tanto por razones de eficiencia (para poder absorber, como ya hemos señalado, las posibles externalidades positivas) como de equidad (al garantizar el acceso para el conjunto de la población).

Por otro lado, la descentralización tiene lugar cuando el poder de decisión se encuentra repartido entre varios niveles. Los principales argumentos a favor de la descentralización se centran en el acceso a mayores niveles de democratización e implicación política y social, junto con la mejora en la eficiencia, así como una de las soluciones más adecuadas para alcanzar el derecho a la educación. En contra, sin embargo, se considera la priorización de intereses particulares, frente a los generales, así como el mayor poder de determinados grupos de presión. Pero también se considera que las políticas de descentralización darían lugar, en el ámbito educativo a una posible “retirada” del sector público en favor del mercado.

Dentro de la relación entre la descentralización y el derecho a la educación, destaca el papel asignado a la libertad de enseñanza, entendida como libertad de elección de creación y de cátedra, que recoge el debate político relativo a la gratuidad y obligatoriedad de la educación; la oferta pública frente a la privada, y el pluralismo en el centro educativo o pluralismo de centros.

Respecto a las formas de distribución de la autoridad a través de la descentralización, ésta puede realizarse mediante la regulación y la asignación de recursos. Tanto una como otra tienden a realizarse de modo centralizado. Los principales motivos se encontrarían en la promoción de la igualdad, reduciendo o eliminando las diferencias territoriales que pudieran surgir, y el aumento de la eficiencia distributiva, generando economías de escala y favoreciendo una mayor movilidad de recursos. En el caso de España, la descentralización de las competencias educativas ha transferido la autoridad a las Comunidades autónomas para decidir el destino de los fondos públicos determinando la cuantía asignada a la educación. Ello nos lleva a

preguntarnos en qué medida este hecho ha afectado a estos dos ámbitos señalados, cuestión que trataremos de responder en los siguientes capítulos.

Pero en el terreno de la eficiencia redistributiva encontramos otros dos elementos que van a condicionar la descentralización. El primero se relaciona con la posibilidad de incorporar fondos adicionales al participar en la toma de decisiones sobre su asignación. De este modo, se considera que la movilización de recursos adicionales a los asignados desde la Administración central necesita de una transferencia real del poder de decisión en la política educativa. El segundo, relacionado con el anterior, se basa en que una mayor participación de los niveles descentralizados puede convertirse en un mecanismo de entrada para la mayor participación del sector privado en el ámbito educativo. Estos dos elementos pueden observarse en el sistema educativo español, a partir de la asignación de fondos adicionales por parte de las Comunidades autónomas así como en una mayor participación de los centros privados dentro de la estructura de la oferta educativa. Ambos aspectos, relacionados con la descentralización de las competencias educativas, también serán analizados posteriormente.

Capítulo III. Descentralización del gasto público educativo y evolución de los principales indicadores en los países de la UE-15.

La OCDE ha señalado que, a raíz de la crisis de 2008, el valor de la educación se ha visto reforzado, indicando que “el nivel educativo alcanzado ha tenido siempre un gran impacto en la empleabilidad, y la crisis financiera ha fortalecido este efecto aún más” (OCDE, 2013b: 1). Este hecho debería poder observarse en las tasas de desempleo a partir de dicho año. Si nos fijamos en los datos de 2011, podemos comprobar que a nivel promedio en los países de la OCDE, un 12,6% de la personas con titulación inferior a la educación secundaria superior se encontraba desempleada, frente al 4,8% correspondiente a la población con nivel de educación terciaria. Los datos muestran cómo, además, la brecha entre ambos grupos se fue ampliando entre 2008 y 2011, de forma que las tasas de desempleo para el colectivo con bajo nivel educativo aumentó en esos años en torno a los 3,8 puntos porcentuales, mientras que el de los titulados superiores se incrementó en 1,5 puntos porcentuales. Con ello queremos señalar la importancia que la educación tiene respecto a las condiciones laborales de la población –y, por defecto, sobre las condiciones de vida– y cómo la crisis económica internacional que se inició a finales de 2008 ha hecho que sea todavía más significativa, hasta el punto de que, para la OCDE, “la educación es más importante que nunca” (OCDE, 2013b: 1).

Este hecho debería haberse visto reflejado en la evolución del peso que ha tenido el gasto en educación respecto a los presupuestos generales de cada país y en la proporción de la renta nacional –medida en términos del Producto Interior Bruto (PIB)– que a ella se ha destinado cada año, así como en el gasto real por estudiante. Pero, al mismo tiempo, por todos es conocido que la crisis de 2008 ha tenido grandes efectos negativos en la mayor parte de los sectores de la economía –entre ellos, el educativo–, efectos que aún siguen manifestándose.

La financiación de la educación se realiza a partir de fondos públicos y privados. Sabemos que la crisis de 2008 ha presionado –y lo sigue haciendo–, a través de las políticas de consolidación fiscal, los presupuestos públicos nacionales de muchos países, especialmente de aquellos que han sufrido de forma más aguda sus efectos. Esto

nos lleva a plantearnos dos preguntas clave respecto al desencadenamiento de dicha crisis económica internacional: ¿cuál ha sido el impacto sobre el gasto público en educación? y ¿a partir de qué momento empezaron a manifestarse los primeros efectos? A partir del análisis de la información sobre los recursos públicos empleados en educación, pretendemos determinar cómo ha variado la magnitud del impacto de la Gran Recesión en los países de la UE-15 y cuál ha sido su evolución. También consideramos lógico pensar que, en cuanto al efecto del gasto público en educación, pueden existir diferencias entre los niveles educativos, especialmente dentro de aquellos que más dependen de la financiación pública, en términos promedio respecto a su financiación total, por lo que es necesario determinar también cuál es su participación en el gasto y el impacto que la crisis ha tenido en ellos.

Para ello, vamos a analizar información primaria sobre los recursos financieros empleados en educación, basándonos en los datos estadísticos proporcionados al respecto por la Unión Europea a través de EUROSTAT y por el Banco Mundial (en este caso sobre los indicadores de crecimiento, Producto Interior Bruto (PIB) y PIB *per cápita*), junto con los indicadores que elabora la OCDE en su informe anual *Education at a Glance, OECD Indicators*⁴⁷. A partir de dicha información, las cuestiones que estudiaremos en este capítulo —observando su evolución a lo largo de 2000-2011 (último año del que disponemos información estadística a nivel internacional)—, son:

- ¿Qué porcentaje del PIB se destinó a la financiación pública de la educación?
- ¿Cuál fue el gasto público total en educación, en términos reales?
- ¿Cuánto se gastó en las instituciones educativas públicas por estudiante?

Partiendo del hecho de que la crisis se desencadenó a finales de 2008, los datos disponibles —que abarcan hasta 2011— no permiten por el momento analizar el impacto final de la crisis en la financiación pública de la educación, al no poder mostrar el alcance último en cada uno de los aspectos mencionados ni los efectos globales; no obstante, sí permiten tener una primera referencia de los efectos iniciales, en un sentido más amplio, y observar cuál fue la tendencia antes de la crisis, para poder determinar cómo ésta ha podido modificarla. También nos permite realizar una comparativa internacional de cuál ha sido el comportamiento de España y si ha variado su posición dentro de la UE-15, a lo largo de estos años.

⁴⁷ La publicación en español se denomina *Panorama de la educación: Indicadores de la OCDE*.

De esta forma, nuestro objetivo a lo largo de este capítulo será analizar la cuantía –en términos relativos y absolutos– de los fondos públicos destinados a financiar la educación, observando su evolución en los años anteriores y posteriores a la crisis de 2008 en los diferentes países de la UE-15. Pero antes, como punto de partida, necesitamos identificar el grado de centralización de los fondos públicos destinados a educación, que nos permita determinar en qué medida dentro de la UE-15 existe una mayor o menor descentralización del gasto educativo y cuál es la situación, en términos comparativos, de España.

3.1. Fuentes de los fondos públicos invertidos en educación: descentralización del gasto público educativo en los países de la UE-15.

Para poder comparar la descentralización educativa de España con la del resto de países de la UE-15 vamos a atender a la clasificación que realiza la OCDE, según la cual todas las fuentes gubernamentales de gasto público en educación (sin incluir las internacionales) se pueden separar en tres niveles: 1) Gobierno Central (a nivel nacional); 2) Gobierno Regional (a nivel de provincia, estado, territorio, etc.); y 3) Gobierno Local (a nivel de municipio, distrito, ayuntamiento, etc.). La OCDE ofrece información estadística sobre el peso que tiene –en cada país– cada uno de estos niveles sobre el total de los fondos educativos públicos, diferenciando, a su vez, entre el porcentaje antes y después de la realización de transferencias de unos niveles a otros.

Atendiendo en primer lugar a los fondos finales (después de transferencias entre los diferentes niveles de gobierno) en los niveles de educación Primaria, Secundaria y post-secundaria no terciaria⁴⁸, observamos en la tabla 3.1. que en el año 2000 la descentralización del gasto público de España (con un 17% de los fondos a cargo del Gobierno Central) no se puede comparar con la alcanzada por Bélgica (donde los fondos correspondientes a la Administración Central fueron nulos), Alemania (7%) o Finlandia (9%), aunque se situara por debajo de la media de la OCDE (del 37%). No obstante, en España el 78% de los fondos correspondían al Gobierno regional, una proporción muy superior al 30% de media de la OCDE, como también era el caso de Bélgica (94%), Alemania (71%) y, con un peso algo más reducido, Austria (43%). En el resto de países no mencionados, la mayor parte de los fondos correspondían a la

⁴⁸ No disponemos de información estadística completa de Luxemburgo (para el año 2000), Alemania (en 2010), Grecia (2003 y 2006 a 2011), Portugal (de 2003 a 2011) ni de Suecia (en todo el período de análisis).

Administración Central, encontrando los porcentajes más elevados en Portugal (94%), Irlanda (82%), Grecia (82%) e Italia (81%).

La perspectiva comparada permite apreciar otro rasgo característico del modelo de financiación español: la escasa importancia del gasto de la administración local, ya desde antes del comienzo del siglo XXI⁴⁹. El 5% español era muy inferior a la media de la OCDE (del 35%). Sin embargo, en Dinamarca, Reino Unido y Finlandia (con un peso del Gobierno Local en el año 2000 del 53%, 76% y 91%) parece que, en estos niveles educativos iniciales, fueron razones de eficiencia en la asignación de los recursos las que condujeron a esquemas de financiación con una elevada participación de los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos. Como señalábamos anteriormente, los ayuntamientos se encuentran generalmente en mejores condiciones para identificar las necesidades la demandad y los problemas básicos de la oferta educativa, y buscar soluciones. No obstante, se considera que los modelos que descansan excesivamente en la financiación a partir de fuentes locales pueden dar lugar a graves desequilibrios geográficos, especialmente en situaciones de segregación socioeconómica⁵⁰.

En el 2000, por lo tanto, la mayor parte de la financiación pública dentro de la OCDE procedía del Gobierno Central (37%), muy seguido del Gobierno Local (35%) y en menor medida del Regional (30%). A partir de ese año, el peso de la Administración Central y el de la Regional fue disminuyendo de manera progresiva a nivel promedio hasta el 2009, de manera que en dicho año el peso del Gobierno Local era del 44%, frente al 34% del Central y el 25% del regional. En los dos años siguientes, el Gobierno Central fue recuperando protagonismo, pero siguió predominando la financiación Local, de manera que en 2011 el 43% de los fondos estaban descentralizados a nivel local y el 24% a nivel regional, mientras que el 36% permanecían centralizados.

¿Qué países de la UE-15 siguieron este comportamiento? Realmente ninguno, ya que en todos ellos se mantuvo la misma tendencia a lo largo del período, con variaciones en algunos años pero que no llegaron a hacer que cambiara el claro predominio de uno de los tres niveles de Gobierno en la financiación educativa. Así, podemos dibujar un mapa de los países de la UE-15 en función del nivel de

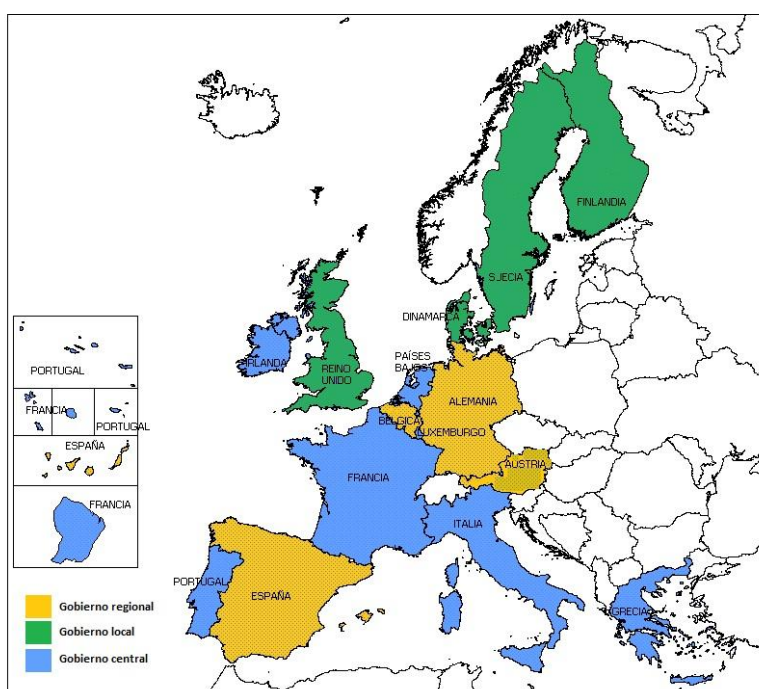
⁴⁹ Véase al respecto San Segundo (2001) y *Education at a Glance*, OCDE (2000).

⁵⁰ A modo de ejemplo, el modelo norteamericano de financiación de escuelas mediante impuestos locales sobre la propiedad conduce a grandes desigualdades de recursos que vienen siendo corregidas ya desde los años setenta por los fondos federales y, especialmente, por los fondos de los Estados. Véase al respecto San Segundo (2001).

descentralización del gasto público educativo, diferenciando entre aquellos donde la mayor parte de los fondos públicos se encontraban, a lo largo del período:

- 1) Centralizados: Irlanda, Italia, Países Bajos, Francia, Portugal, Grecia y Luxemburgo;
- 2) Descentralizados a nivel regional: Bélgica, España, Alemania y Austria; y
- 3) Descentralizados a nivel local: Finlandia, Reino Unido, Dinamarca y Suecia⁵¹.

Mapa 3.1. Fuente principal de fondos públicos, por nivel de gobierno, en Educación Primaria, Secundaria y post-Secundaria no Terciaria



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE y la información recogida para Suecia en <https://sweden.se/other-languages/spanish/Educacion-en-Suecia-low-resolution1.pdf>, junto con la proporcionada en <http://www.mecd.gob.es/suecia/dms/consejerias-exteriores/suecia/estudiar-en-suecia/iii-descripcion-sistema-educativo.pdf>. Para la plantilla del mapa de la UE-15 hemos empleado el que aparece en <http://www.madrid.org/iestadis/fijas/estructu/demograficas/padron/pcmUE-15.htm>.

Dentro del grupo de países con los fondos educativos centralizados, observamos que en Francia y Luxemburgo el peso de la financiación central fue disminuyendo a lo largo del período, en el primer caso a favor de la regional y, en el segundo, de la local. Sin

⁵¹ En este grupo también incluimos a Suecia ya que, aunque no disponemos de información estadística facilitada por la OCDE sobre este país, la información gubernamental sobre el funcionamiento y la financiación del sistema educativo sueco indican que la mayor parte de los fondos de los Centros educativos son gestionados a nivel municipal. Véase al respecto la información proporcionada en <https://sweden.se/other-languages/spanish/Educacion-en-Suecia-low-resolution1.pdf> y también por parte del Ministerio, <http://www.mecd.gob.es/suecia/dms/consejerias-exteriores/suecia/estudiar-en-suecia/iii-descripcion-sistema-educativo.pdf>.

embargo, en los países donde el peso del Gobierno Central tomaba mayores valores –Irlanda, Italia y Portugal– se observa una cierta estabilidad durante estos años, mientras que sólo en los Países Bajos y Grecia se aprecia que la financiación centralizada fue aumentando notablemente.

Este último comportamiento fue el más generalizado dentro de los otros dos grupos de países. Concretamente dentro de los países descentralizados a nivel regional, sólo en España fue disminuyendo notable y progresivamente la financiación central, aumentando de este modo principalmente el peso de la regional y también, en cierta medida, la local. En los otros tres países, por el contrario, fue aumentando la importancia de los fondos correspondientes a la Administración Central aunque cabe señalar que en el caso de Alemania y Bélgica fue a costa de la reducción en el peso de la regional mientras que en Austria fue de la local, de forma que en este último país el volumen de los fondos centrales se fue aproximando progresivamente al de los regionales.

Tabla 3.1. Fuentes de fondos educativos públicos, antes y después de transferencias, por nivel de Gobierno, para Educación Primaria, Secundaria y Post-secundaria no terciaria (peso relativo)

Peso de los fondos educativos públicos, por nivel de Gobierno (%)		Fondos iniciales (antes de transferencias entre los niveles de gobierno)									Fondos finales (después de transferencias entre los niveles de gobierno)								
		ADMÓN. CENTRAL			ADMÓN. REGIONAL			ADMÓN. LOCAL			ADMÓN. CENTRAL			ADMÓN. REGIONAL			ADMÓN. LOCAL		
		00	09	11	00	09	11	00	09	11	00	09	11	00	09	11	00	09	11
OECD		49	51	52	30	24	24	26	27	27	37	34	36	30	25	24	35	44	43
Gobierno Central	Francia	74	69	70	12	19	18	14	12	12	73	69	70	13	19	18	14	12	13
	Grecia	93	...	...	7	...	...	...	...	...	82	...	...	15	...	...	3	...	...
	Irlanda	100	100	99	0	0	0	0	0	1	82	84	82	0	0	0	18	16	18
	Italia	81	81	81	5	8	9	14	11	10	81	80	81	4	7	7	15	13	12
	Luxemburgo	...	81	81	...	0	0	...	19	19	...	79	75	...	0	0	...	21	25
	Países Bajos	94	90	90	0	0	0	6	10	10	74	86	88	0	0	0	26	14	12
	Portugal	94	...	...	6	...	...	...	...	...	94	...	...	6	...	...	...	...	...
Gobierno Regional	Alemania	8	10	11	75	72	72	18	18	17	7	8	8	71	69	69	22	23	23
	Austria	70	74	75	8	15	15	22	10	10	34	43	44	43	47	46	23	11	10
	Bélgica	a	21	22	94	75	74	6	4	4	a	23	23	94	73	73	6	4	4
	España	17	13	15	78	82	79	5	6	6	17	12	14	78	83	80	5	6	6
Gobierno Local	Dinamarca	32	...	...	10	...	...	58	...	...	36	40	44	11	0	0	53	60	56
	Finlandia	41	43	41	0	0	0	59	57	59	9	10	11	0	0	0	91	90	89
	Reino Unido	26	25	17	0	0	0	74	75	83	24	25	17	0	0	0	76	75	83

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

En Dinamarca, Finlandia y Reino Unido, con los mayores niveles de descentralización en la financiación de la educación, también se observa que el peso de los fondos

correspondientes al Gobierno Central fue aumentando, en el primer caso a costa de la regional (la importancia de los fondos locales también siguió aumentando) mientras que en los otros dos países fue debido a un leve descenso de la financiación local. En Reino Unido, los datos muestran variaciones en el peso entre estos dos niveles de Gobierno que si bien en 2009 y 2010 fueron a favor de la Administración Central, en 2011 se observa el mayor incremento registrado asociado a la Local.

Por otro lado, si comparamos la relación entre los fondos iniciales y finales correspondientes al año 2000, 2009 y 2011, observamos que las mayores diferencias entre el peso de los fondos a nivel central, antes y después de transferencias, correspondió a Austria y Finlandia. Irlanda, Países Bajos y Grecia también presentaron en el año 2000 una importante variación en el peso de la Administración Central antes y después de transferencias; en el primer caso, dicha diferencia se mantuvo el resto de los años, sin embargo, en el caso de Países Bajos dicha diferencia se redujo de forma significativa en 2009 y siguió disminuyendo en 2011, mientras que en Grecia no disponemos de información estadística que nos permita identificar la evolución del país en este sentido. No obstante, se pueden observar países como Francia, Italia, Portugal, España y Reino Unido, donde el peso del Gobierno Central –antes y después de transferencias– no varió o lo hizo de forma muy reducida, lo cual fue sintomático de las reducidas transferencias por parte de la Administración Central a los otros niveles.

De hecho, comparando la evolución de Austria con España, dentro del grupo de países con descentralización del gasto educativo a nivel regional, comprobamos que en el país austriaco la diferencia en el peso de los fondos correspondientes a la Administración Central iniciales respecto a los finales superaron tanto en 2000 como en 2009 y 2011 los treinta puntos porcentuales, mientras que en España no llegaban ni a ser de un punto porcentual; no obstante, en ambos casos, las transferencias del Gobierno Central fueron prácticamente en su totalidad al Gobierno Regional. Situación diferente a la observada en Alemania, donde los fondos fueron a parar al Gobierno Local todos los años, incluyendo transferencias adicionales por parte del Gobierno Regional.

3.2. Evolución de la proporción de la renta nacional destinada a la financiación pública de la educación.

A falta del dato correspondiente al año 2000, en la gráfica 3.1. podemos observar que –para el conjunto de países de la UE-15– el gasto público total en educación como

porcentaje del PIB (expresado en términos nominales) se mantuvo estable durante los primeros cuatro años (alrededor del 5%), para descender levemente en los tres siguientes hasta que, a partir de 2007, no sólo recuperó los niveles iniciales, sino que los superó (llegando a ser del 5,3% dos años después). No obstante, dicho crecimiento sólo duró hasta 2009, de forma que a partir de dicho año el porcentaje volvió a disminuir (aunque sin alcanzar los niveles del año 2001).

Para facilitar la observación y análisis de los datos, hemos ordenado gráficamente a los países que componen la UE-15 en función de su PIB per cápita en el año 2008, ya que fue para todos ellos el momento álgido en el valor correspondiente a dicha variable (con las únicas excepciones de Reino Unido e Irlanda, que tuvo lugar un año antes). De hecho, dicha posición se mantuvo, especialmente en el segundo grupo de países (con menores niveles de PIB pc) entre 2009 y 2012.

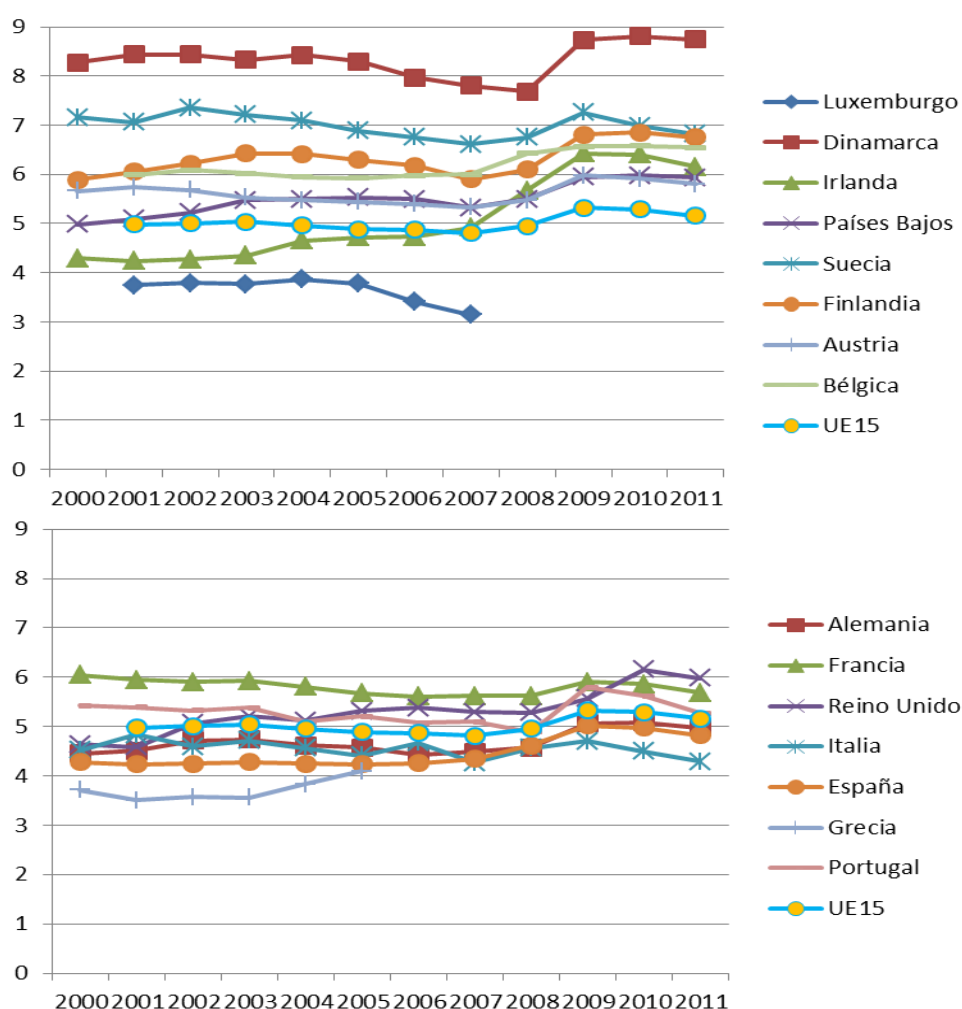
En la gráfica 3.1. podemos observar, en primer lugar, que existe una relación directa entre el nivel de renta per cápita y la proporción de PIB destinada al gasto público educativo, de manera que los países con mayor PIB pc fueron los que se situaron por encima de la media de la UE-15, mientras que, a medida que va disminuyendo el nivel de renta pc, observamos que su posición va descendiendo hasta colocarse por debajo. No obstante, Luxemburgo, Alemania y Portugal representaron tres claras excepciones a esta afirmación: el primer país, con un nivel de renta per cápita muy superior al del resto, quedó muy por debajo del porcentaje medio y, aunque sólo se disponen datos entre 2001 y 2007, se puede apreciar claramente cómo el peso fue descendiendo entre 2004 y 2007, mientras su PIB pc seguía el comportamiento contrario.

Por otro lado, Alemania, con un PIB per cápita casi el doble del de Portugal, se situó por debajo del peso medio mientras que el país luso se mantuvo por encima, con valores en determinados años superiores a los de Reino Unido. Cabe señalar también la particularidad del caso de Irlanda, que presentó uno de los mayores incrementos un su PIB pc entre 2000 y 2007 (descendiendo ligeramente en 2008), lo cual se correspondió con la evolución en el peso de su gasto público sobre el PIB; sin embargo, el incremento del peso del gasto fue todavía más intenso a partir de 2007, momento en que su PIB ya había comenzado a descender.

En segundo lugar, y en relación con lo anteriormente señalado, observamos que solamente Austria, Francia y Alemania siguieron una evolución similar a la del promedio de la UE-15, encontrando cierta diversidad de comportamientos entre los

demás países, a lo largo de estos años. Además de los casos ya comentados de Luxemburgo e Irlanda, es principalmente entre 2009 y 2011 donde encontramos las mayores diferencias: por un lado, Dinamarca y, sobre todo, Reino Unido, aumentaron el peso del gasto respecto al PIB entre estos años; por otro, Países Bajos, Finlandia y Bélgica, se mantuvieron más o menos estables, sin apenas variaciones; y, por último, Francia, España, Italia y Portugal redujeron el peso en mayor medida que el promedio de la UE-15, siendo especialmente significativas las reducciones que tuvieron lugar en los dos últimos países.

Gráfica 3.1. Gasto público en educación como porcentaje del PIB.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT.

Pero España también representa un caso particular debido a que, si bien siguió la tendencia de la UE-15 hasta el año 2005, a partir de ese momento inició una etapa de crecimiento en el peso del gasto sobre la renta nacional (cuya dimensión fue

aumentando a partir de 2007), coincidiendo con el cambio de gobierno en el país y la puesta en marcha de una serie de medidas para incrementar el gasto social, en general, y el educativo, en particular⁵²; un aumento en el gasto que le permitió primero equipararse con Italia y, posteriormente, con Alemania. No obstante, tras el estallido de la crisis, a partir de 2009 volvió a seguir la tendencia de la UE-15, con una reducción que hizo que volviera a situarse por debajo del país germano. Así, nos encontramos con que España se situó entre los países con menor peso del gasto público educativo respecto al PIB a lo largo de todo el período de estudio, sólo por delante de Grecia⁵³ y, a partir del año 2008, de Italia

No obstante, es necesario ser cauto con las variaciones en este porcentaje, ya que el descenso asociado al PIB en las épocas de crisis puede condicionar el resultado final, dando lugar a que una determinada cantidad de gasto represente una mayor proporción del PIB debido a dicho descenso de la renta nacional y no a un incremento del gasto. Para ello, vamos a comparar la evolución el peso del gasto público educativo sobre el PIB entre estos años con la variación de las dos variables que componen el indicador analizado, esto es, el gasto público educativo (correspondiente a todos los niveles educativos) y el PIB de cada país, ambos expresados en términos nominales.

Antes de comenzar a analizar los datos es preciso señalar que existe un desfase entre la caída del PIB (que empezó a manifestarse en los datos correspondientes al año 2008 en la mayor parte de los países de la UE-15), con la del gasto público en educación (que tuvo lugar a partir del año 2009, debido a que la mayor parte de los presupuestos nacionales en materia educativa ya habían sido aprobados con anterioridad al desencadenamiento de la crisis internacional). A su vez, la variación negativa en el caso del PIB es todavía más notable si comparamos con los datos de 2012; no obstante, nos encontramos con la limitación de los últimos datos estadísticos publicados por EUROSTAT referidos al gasto público educativo, correspondientes al año 2011.

A pesar de la combinación de dicha limitación estadística con el desfase presupuestario del gasto público educativo, los datos nos permiten observar que entre 2009 y 2011 sólo se redujo el PIB de forma significativa en Grecia y muy levemente en España, mientras que en los demás países tuvo lugar un aumento del PIB entre estos

⁵² Véase al respecto Gómez y Buendía (2014).

⁵³ La falta de información estadística correspondiente a Grecia a partir de 2005 no nos permite afirmar con rotundidad que dicha posición respecto a España se mantuviera el resto del período, sobre todo si nos fijamos en la tendencia creciente desde el año 2001.

años (correspondiendo el mayor incremento a Suecia, seguida a cierta distancia por Luxemburgo y Reino Unido); sin embargo, a falta de información para Grecia, observamos que España, junto con Italia y, especialmente, Portugal, fueron los tres únicos países de la UE-15 donde disminuyó el gasto público en educación. Estos cuatro países, pertenecientes al Régimen de Bienestar Mediterráneo, fueron los que más se vieron afectados por el problema de la deuda a raíz de la crisis de 2008, cuya solución se tradujo en la implementación de medidas de consolidación fiscal a través de la reducción del gasto público por parte de los Estados⁵⁴. No obstante, llaman la atención los casos de Italia y Portugal, donde la reducción del gasto educativo, al no disminuir el PIB, dio lugar a que su peso cayera de forma más significativa, como señalamos antes. Por otro lado, Francia y Austria también representan otros ejemplos de reducción en el peso por el menor aumento del gasto público educativo respecto al del PIB.

Tabla 3.2. Variación del gasto público total y del PIB (datos en porcentajes, a precios corrientes)

UE15	Gasto público como %PIB			Variación Gto. público	Variación PIB
	2000	2009	2011	2009-2011	2009-2011
Alemania	4,5	5,1	5,0	12,6	9,9
Austria	5,7	6,0	5,8	7,0	7,9
Bélgica	...	6,6	6,6	10,7	8,7
Dinamarca	8,3	8,7	8,8	9,8	6,8
España	4,3	5,0	4,8	-3,4	-0,3
Finlandia	5,9	6,8	6,8	8,3	8,8
Francia	6,0	5,9	5,7	4,1	6,3
Grecia	3,7	...	...	...	-12,5
Irlanda	4,3	6,4	6,2	4,4	1,8
Italia	4,5	4,7	4,3	-3,6	4,2
Luxemburgo	...	...	...	...	17,6
Países Bajos	5,0	6,0	5,9	6,2	4,2
Portugal	5,4	5,8	5,3	-6,6	0,5
Reino Unido	4,6	5,6	6,0	4,5	12,3
Suecia	7,2	7,3	6,8	6,5	31,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT y Banco Mundial.

El caso de Reino Unido también fue particular. Este país, al igual que Suecia, registró un aumento muy significativo de su PIB, tanto respecto al resto de países como respecto a su gasto público educativo, lo cual debería haberse traducido en una reducción del peso del gasto; sin embargo, en el caso de Reino Unido se tradujo en lo contrario, dando lugar a un leve aumento en el peso. Por otro lado, Dinamarca también tuvo un mayor peso en el gasto respecto al PIB, pero en este caso fue debido a un mayor aumento del

⁵⁴ Véase al respecto Del Pino y Rubio (2013).

gasto educativo absoluto. Respecto al resto de países, en donde hubo cierta estabilidad en el peso, observamos que por un lado, en Alemania, Bélgica, Países Bajos e Irlanda, el gasto público educativo creció en mayor medida que el PIB, mientras que en Finlandia, aunque las variaciones de ambas variables fueron muy similares, sucedió lo contrario. Por lo tanto, la estabilidad en el peso en estos países tuvo diferentes motivos.

Pasamos ahora a analizar cuál ha sido el comportamiento por parte de estos países en el peso de su gasto educativo sobre el gasto público total nacional.

3.3. Evolución del gasto público en educación como porcentaje del gasto público total.

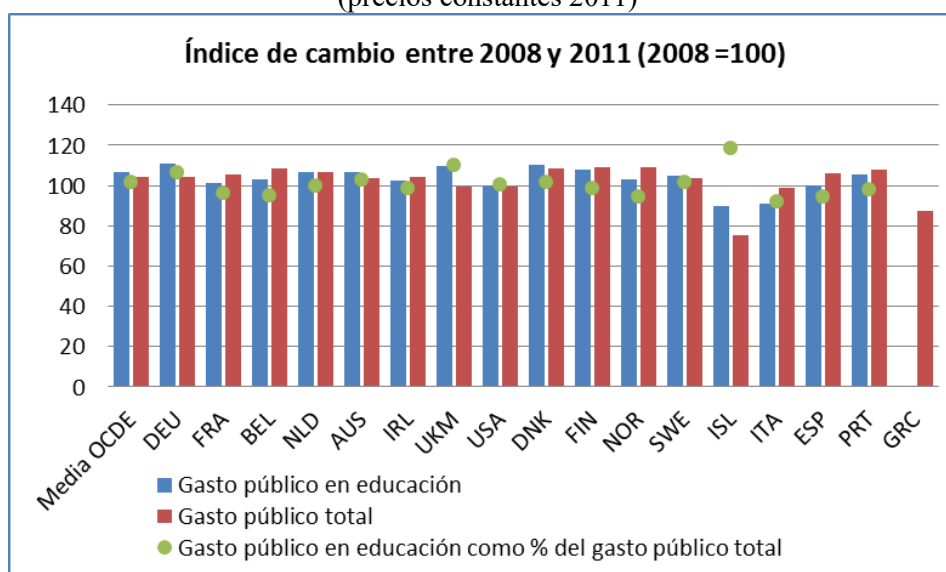
Según la OCDE, “en las décadas pasadas, la educación ha sido prioridad en los presupuestos nacionales en una gran mayoría de países (miembros)” (OCDE, 2013b: 2). Y ello se podía observar en el aumento de la participación del gasto público destinado a educación, que aumentó en 1,3 puntos porcentuales entre 1995 y 2005 (pasando del 11,8% al 13,1%). Sin embargo, esta tendencia fue menos marcada a partir de 2008, reduciéndose según fue aumentando la presión de la crisis sobre los presupuestos en general(es). Esta situación colocó al gasto público en educación en una encrucijada, ya que los gobiernos debían jerarquizar y priorizar entre los diferentes sectores públicos claves de la nación (como la sanidad, el empleo y la política social), también muy necesitados de fondos.

Efectivamente, si nos fijamos en el siguiente gráfico, donde aparece recogido el índice de variación en el gasto público total en educación como porcentaje del gasto público total, para todos los niveles educativos combinados, entre 2008 y 2011 (a precios constantes de 2011), se puede apreciar que incluso en aquellos países en los que tuvieron lugar aumentos en el gasto público en educación entre 2008 y 2011⁵⁵, en más de la mitad de ellos estos aumentos no estuvieron a la altura del crecimiento en el gasto público en general. Tal es el caso de Francia, Bélgica, Países Bajos, Irlanda, Finlandia,

⁵⁵ A falta de información estadística completa de Grecia y Luxemburgo, hemos añadido en el gráfico otros países de la OCDE cuya comparativa puede resultar de interés, como Estados Unidos, Noruega e Islandia, presentándolos ordenados en función del Régimen de Bienestar Social al que son asociados. Véase al respecto Del Pino y Rubio (2013). Para la denominación abreviada de todos los países, se utiliza la empleada por la OCDE en el informe *Education at a Glance*: DEU: Alemania; FRA: Francia; BEL: Bélgica; NLD: Países Bajos; AUS: Austria; IRL: Irlanda; UKM: Reino Unido; USA: Estados Unidos; DKN: Dinamarca; FIN: Finlandia; NOR: Noruega; SWE: Suecia; ISL: Islandia; ITA: Italia; ESP: España; PRT: Portugal; GRC: Grecia.

Noruega y Portugal. En el caso de España, si bien no hay variación en el gasto público en educación (a precios constantes) entre 2008 y 2011, al aumentar el gasto público total en mayor medida, el peso del gasto en educación sobre el total disminuyó. Al igual que sucedió en Italia, pero sin llegar a aumentar ni el gasto público en educación ni el gasto público total entre 2008 y 2011 (a precios de 2011). Cabe señalar también los casos de Alemania y Reino Unido, en los que el aumento del gasto público en educación superó en esos años de forma más notable al gasto público total.

Gráfico 3.2. Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total (precios constantes 2011)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

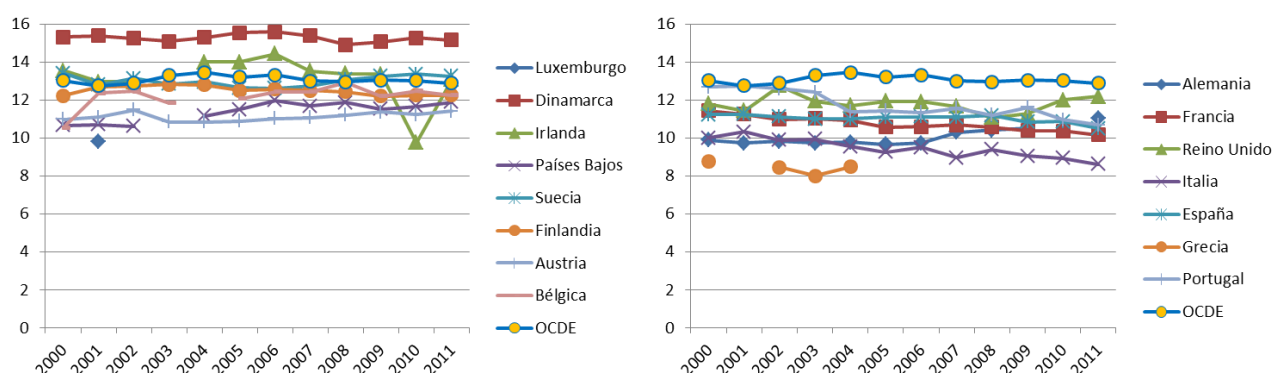
Si observamos los datos que proporciona la OCDE sobre la evolución entre 2000 y 2011 del gasto público total en educación⁵⁶ como porcentaje del gasto público total, para todos los niveles educativos combinados, en el valor promedio de los países de la OCDE se aprecia cierta estabilidad en torno al 13%, a lo largo de todo el período. Analizando los datos correspondientes a los países de la UE-15, observamos que dicha estabilidad también fue generalizada entre ellos, aunque sólo Dinamarca, Irlanda y Suecia consiguieron superar el porcentaje promedio, con valores entre el 13% y el 16%.

Respecto al resto de naciones, los porcentajes más reducidos los encontramos en los países con menores niveles de renta per cápita, especialmente en Grecia e Italia, que destinaron entre el 8% y el 10% de su gasto público a educación. Alemania también se

⁵⁶ Compuesto por el gasto directo en las instituciones educativas junto con los subsidios públicos destinados tanto a las familias como a otras entidades privadas.

situaba prácticamente en los mismos valores que Italia; sin embargo, a partir de 2006, gráficamente se observa cómo ambos países fueron poco a poco separando sus curvas, debido a que el país germano fue aumentando año tras año –de forma muy suave pero ininterrumpida– el peso de la educación dentro de su gasto público, mientras que el italiano desarrolló el comportamiento contrario.

Gráfica 3.3. Gasto público en educación como porcentaje del Gasto público total
(todos los niveles educativos combinados)



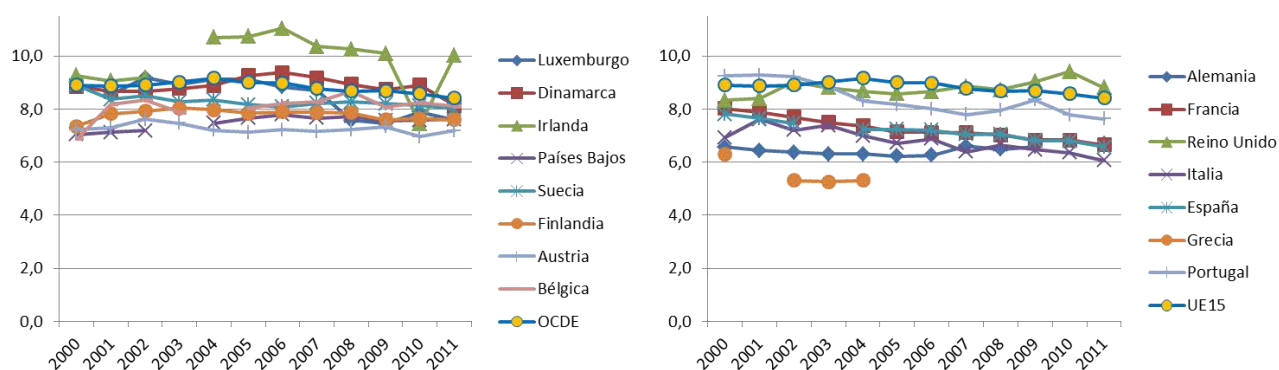
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Reino Unido fue otro país donde el peso de la educación fue aumentando progresivamente en los presupuestos públicos, en este caso a partir de 2008, lo cual le permitió confluir poco a poco con los valores promedio de la OCDE. Francia y España, por su parte, destinaron un porcentaje muy similar de su gasto público a educación (alrededor del 11%) y ambas fueron reduciendo ligeramente dicho peso a partir de 2008, sin embargo, España se mantuvo estable en dicho valor la mayor parte del período, mientras que el país galo inició su tendencia descendente en el año 2004, situándose finalmente en el 10% y quedando, por tanto, por debajo del porcentaje español. Pero el mayor descenso fue el protagonizado por Portugal, que pasó de situarse entre 2000 y 2003 en valores similares a los del promedio de la OCDE, a ir progresivamente disminuyendo el porcentaje correspondiente, especialmente a partir de 2004, hasta alcanzar en 2010 y 2011 los valores de España.

Sin embargo, si nos fijamos en la gráfica 3.4., donde se representa la evolución del peso del gasto público destinado a las Enseñanzas de Régimen General, concretamente a los niveles de Primaria, Secundaria y Post-secundaria no terciaria (para los cuales la OCDE ofrece información estadística agregada) comprobamos que muchos de los comportamientos antes señalados no tuvieron lugar del mismo modo,

especialmente en el segundo grupo de países (con menores niveles de PIB pc). En primer lugar, el incremento del peso del gasto en Reino Unido a partir de 2008 le permitió superar el valor promedio de la OCDE (en este caso situado en torno al 9%), e incluso situarse en el 2010 por delante de Dinamarca e Irlanda (que en este caso se situaba por delante del país danés, aunque precisamente en 2010 fue cuando cayó en mayor medida su porcentaje).

Gráfica 3.4. Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total
(Primaria, Secundaria y post-secundaria no terciaria)



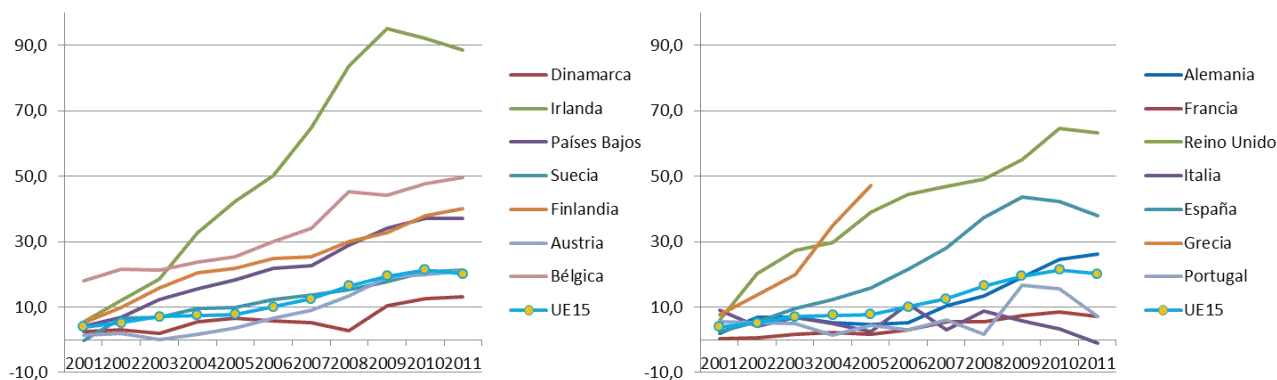
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Por otro lado, el comportamiento de Alemania e Italia fue contrario al anteriormente señalado, de manera que estos países presentaron una mayor distancia en los primeros años, que poco a poco fue disminuyendo, principalmente debido a la progresiva reducción del porcentaje correspondiente a Italia, de forma que los valores de ambos países confluyeron entre 2007 y 2009. No obstante, el peso de la educación en Alemania siguió aumentando posteriormente hasta alcanzar los valores de España y Francia, de modo que en 2011 los tres países coincidieron en destinar la misma proporción de su gasto público a la educación, casi dos puntos porcentuales por debajo de la media de la OCDE. En estos niveles educativos apenas existió diferencia entre los valores de España y Francia, que fueron progresivamente disminuyendo desde el 8% en el año 2000 al 7% en 2011. Portugal también redujo su porcentaje desde el comienzo del período, presentando cierto repunte entre 2007 y 2009, para volver a caer de nuevo a partir de ese año; sin embargo, en ningún momento llegó a coincidir con Francia y España.

3.4. Evolución del gasto público en educación en términos reales.

EUROSTAT proporciona un índice de gasto público total en educación a precios constantes, con base en el año 2000 (valor 100), para todos los niveles de educación combinados, que permite aislar el efecto de los precios del análisis. Así, en términos reales, disponemos de información desde 2000 hasta 2011. Para facilitar la observación de los datos, la gráfica 3.5. representa la variación anual en términos reales del gasto público en educación respecto al valor del año base⁵⁷, representando a los países de la UE-15 ordenados en función de su PIB *per cápita* del año 2008.

Gráfica 3.5. Variación anual del índice de gasto público en educación, a precios constantes, respecto al año base (año 2000 = 100), para todos los niveles educativos combinados.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT.

En primer lugar observamos que, en términos reales, la media de la UE-15 fue aumentando progresivamente hasta alcanzar su máximo en el año 2010, para después descender ligeramente (sin llegar al nivel de 2009). Dicho comportamiento lo encontramos también en Francia y Reino Unido. No obstante, también se observa que hubo tres países que crecieron de forma continuada a lo largo de todo el período: Países Bajos, Finlandia y Suecia, los tres con elevado nivel de renta per cápita, siendo especialmente notable el progresivo distanciamiento respecto a la media de la UE-15 de los dos primeros.

Sin embargo, Dinamarca, que no sólo fue el país con mayor PIB pc (después de Luxemburgo) sino que además fue aquel cuyo gasto público educativo tuvo un mayor peso respecto al PIB, en términos reales quedó por debajo de la media de la UE-15

⁵⁷ No se ofrece información estadística de Luxemburgo para ninguno de los años del período de estudio y, en el caso de Grecia, sólo hasta el año 2005.

todos los años, alternando aumentos en el gasto con disminuciones, alcanzando uno de los menores valores en el año 2008, aunque posteriormente aumentó de forma significativa (sobre todo entre 2008 y 2009) y continuada hasta el año 2011. Por otro lado, Bélgica, que se posicionaba por detrás de Suecia y Finlandia en el peso del gasto respecto al PIB, ya en el primer año partía de un nivel notablemente superior a ellas y siguió creciendo a lo largo de todo el período hasta el año 2011 (sólo se observa una reducción del gasto real muy leve entre 2008 y 2009). Austria y Alemania también crecieron hasta el final del período, aunque a comienzos del mismo presentaron ambas reducciones en algunos años.

En este índice se puede apreciar claramente el notable incremento en el gasto público educativo que puso en marcha Irlanda a partir del año 2000, muy por encima del resto de países y con una mayor pendiente; no obstante, dicho crecimiento se detuvo en el año 2009 y cambió de signo (aunque el índice de 2011 continuó siendo superior al de 2008). Un comportamiento similar, aunque a partir de niveles mucho más bajos, lo encontramos en España, ya que su gasto público educativo creció en términos reales hasta el año 2009 (un año antes que la media de la UE-15) y disminuyó a partir de ese año, en este caso hasta situarse en los niveles de 2008. Aun así, el esfuerzo realizado por España en la financiación de su gasto educativo fue muy notable ya en el año 2001 su índice ocupaba la novena posición (de catorce países, ya que no hay datos para Luxemburgo) y cuando alcanzó su gasto real máximo, en 2009, su índice pasó a situarse sólo por detrás de Irlanda, Reino Unido y Bélgica; una vez reducido el gasto, en 2011, sólo se desplazó en una posición al quedar también por detrás de Finlandia. No obstante, tanto en la comparación de 2009 como en la de 2011, Grecia tampoco forma parte de la relación de países y, en este sentido, cabe señalar que es una (gran) lástima no disponer de información estadística de este país a partir de 2005, ya que presentaba un incremento continuo en esos cinco primeros años, con una pendiente superior, incluso, a la de Irlanda.

Los comportamientos más irregulares en este índice los encontramos en Italia y Portugal. Italia tuvo un desarrollo absolutamente irregular a lo largo del período, alternando desde los primeros años aumentos y disminuciones del gasto real en educación; no obstante, a partir de 2008, el gasto no hizo sino disminuir progresivamente, convirtiéndose en el único país con un índice por debajo de 100 en el año 2011 (y en todo el período). Portugal, por su parte, disminuyó el gasto real desde

2001 hasta 2004, alternado a partir de ese año incrementos con disminuciones hasta el 2009, año en el que alcanzó su valor máximo, disminuyendo a partir de ahí hasta 2011, de forma muy notable.

3.5. Evolución del gasto público en educación por alumno.

En el *Panorama de la educación* correspondiente al año 2014, la OCDE señalaba que “tanto la inversión en educación como el número de estudiantes matriculados pueden verse afectados por las crisis financieras. Así pues, la reciente crisis económica global es probable que haya afectado al nivel de gasto por estudiante” (OCDE, 2014: 214). Cuando los países tienen la necesidad de *equilibrar* la demanda de una educación de alta calidad –“que puede traducirse en costes más elevados por estudiante” (*ibid.*)– con “otras exigencias en el gasto público y la carga fiscal total” (*ibid.*), la balanza puede quedar, efectivamente, descompensada en lo que se refiere al gasto en educación por alumno. Pero es que, a su vez, considera que son los responsables políticos de cada país los encargados de “mantener un equilibrio entre la importancia de mejorar la calidad de los servicios educativos y la conveniencia de ampliar el acceso a las oportunidades educativas” (*ibid.*), por lo que la situación se convierte en una suerte de *juegos malabares*.

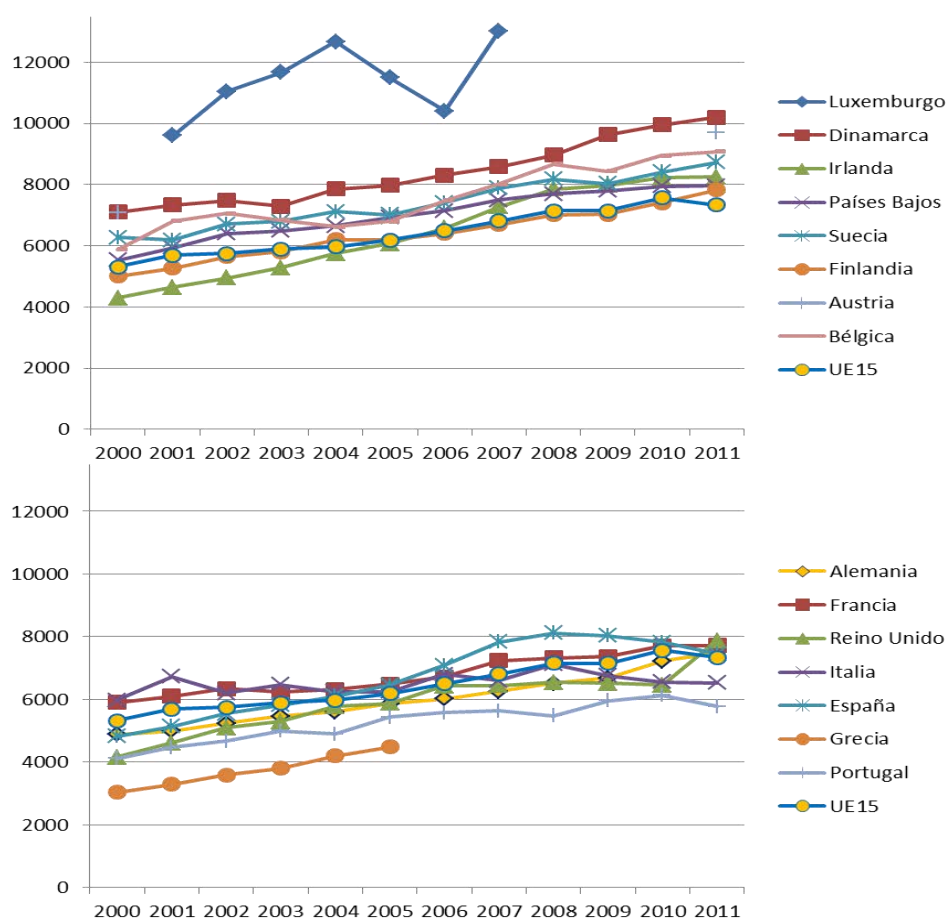
A partir de la consideración de que, para mantener la calidad de un sistema educativo es necesario –como mínimo– que los recursos financieros destinados por estudiante no disminuyan, en este epígrafe analizaremos, en primer lugar, la evolución del gasto por alumno para todos los niveles educativos combinados y, posteriormente, nos centraremos en los dos niveles de las enseñanzas de régimen general que concentran la mayor parte del gasto público, esto es, Primaria y Secundaria, para determinar si existen diferencias por parte de los países de la UE-15 en los fondos destinados por estudiante en estos niveles educativos de la enseñanza básica y, de nuevo, cuál es la situación de España en este sentido.

3.5.1. Evolución del gasto público nominal por alumno en todos los niveles educativos combinados

Si observamos la gráfica 3.6., se puede comprobar de nuevo que existió una relación directa entre el nivel de renta per cápita y el gasto público por alumno en todos los

niveles educativos combinados. Así, a lo largo de todo el período de estudio, observamos que Luxemburgo fue el país con mayor gasto por estudiante⁵⁸, seguido a cierta distancia por Dinamarca, y a medida que va disminuyendo el nivel de renta también lo hace el de gasto por estudiante (con determinadas excepciones que serán ahora comentadas), correspondiendo a Grecia y Portugal los menores importes per cápita.

Gráfica 3.6. Gasto público por alumno en todos los niveles educativos (expresado en euros)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT.

Más concretamente, observamos que por encima de media de la UE-15 se situaron, junto con Luxemburgo y Dinamarca, Bélgica, Suecia, Países Bajos y Francia. Finlandia tuvo un comportamiento muy similar al de la media, presentando diferente tendencia

⁵⁸ En el caso del gasto educativo por alumno para todos los niveles de enseñanza combinados correspondiente a Luxemburgo, sólo se proporcionan datos para el período 2001-2007; sin embargo, en el caso de las enseñanzas Primaria y Secundaria, se dispone información hasta el año 2011, lo cual nos permite completar el análisis para este país.

entre 2010 y 2011, al seguir creciendo. Y, por debajo, con Portugal y Grecia, también quedaron Alemania y Reino Unido. Irlanda, España e Italia presentaron ciertas variaciones, cambiando su posición relativa a lo largo del período. Respecto a Austria, no es posible determinar su evolución, ya que sólo se ofrecen los datos correspondientes al año 2000 y 2011 (no obstante, ambos valores se situaron por encima de la media).

El gasto público medio por estudiante de la UE-15 fue creciendo de forma continuada hasta el año 2010 (entre 2000 y 2010 creció en un 42%, aunque se observa que entre 2008 y 2009 hubo un cierto “parón” en dicho crecimiento) y posteriormente se redujo en un 3%. No obstante, hubo países cuyo gasto por alumno creció ininterrumpidamente desde el año 2000 hasta el 2011: Irlanda (en un 92%, pasando de estar por debajo de la media a superarla a partir de 2005), Finlandia (en un 56%), Alemania (en un 54%) y Países Bajos (en un 44%). Francia y Dinamarca serían otros dos ejemplos de crecimiento continuo hasta el final de período, pero en ambos casos sí hubo una reducción del gasto por alumno, concretamente en el año 2003, pero tras la crisis también siguieron aumentando el gasto por alumno, al igual que los anteriores, de forma que finalmente su incremento respecto al año 2000 fue del 31% y 44% respectivamente.

Sólo dos países de la UE-15 –Italia y España– disminuyeron su gasto por alumno de forma continuada a partir del año 2008, hasta el final del período, hasta el punto en que ambos coincidieron al recortar en un 8% el gasto entre 2008 y 2011. De hecho, su evolución a lo largo de estos doce años fue también particular, especialmente si lo comparamos con la de los países con los que coincidían en el gasto por estudiante en el año 2000, esto es, en el caso de España con Alemania, y en el de Italia con Francia (como se aprecia claramente en la anterior gráfica 3.6.):

- El gasto por alumno en España se situaba en el año 2000 por debajo de la media de la UE-15, coincidiendo prácticamente con el de Alemania. Si bien en ambos países fue creciendo el valor de dicho importe, los incrementos en el caso de España fueron notablemente superiores, de manera que en el año 2003 ya alcanzaba la media de la UE-15, superándola a partir de (ese mismo) entonces. No obstante, los incrementos más notables en el gasto español por alumno llegaron entre 2006 y 2008, a raíz de la ya mencionada expansión del gasto público por parte del gobierno socialista. Gráficamente, este hecho se

observa claramente en la mayor pendiente de la curva que fue dibujando España y que la situó no sólo por encima de Francia e Italia, sino también de Irlanda y Países Bajos. Sin embargo, el descenso del gasto a partir de 2008 hizo que de nuevo retomara posiciones anteriores, situándose de nuevo en 2011 junto con Alemania, aunque esta vez superando ambas (muy ligeramente) la media de la UE-15.

- Italia, por su parte, partía del mismo nivel de gasto por alumno que Francia (superando el valor promedio), pero presentó un comportamiento muy irregular a lo largo del período, alternando aumentos con disminuciones que le hicieron confluir con la media de la UE-15, hasta que a partir del año 2008 pasó a quedar finalmente por debajo no sólo de Francia, sino también de Reino Unido, España y Alemania, quedando sólo por delante de Portugal (a falta de datos de Grecia). En este sentido, es importante señalar que la diferencia en la evolución entre España e Italia fue que la primera fue creciendo en la intensidad del recorte a medida que avanzaban los años, mientras que Italia introdujo su principal reducción del gasto en el año 2009, siendo progresivamente inferior en 2010 y 2011.

Comprobemos a continuación si estos comportamientos que hemos señalado también se reprodujeron de la misma forma en las enseñanzas que son objeto de nuestra investigación y que recogen la mayor parte del gasto público por parte de los diferentes Estados.

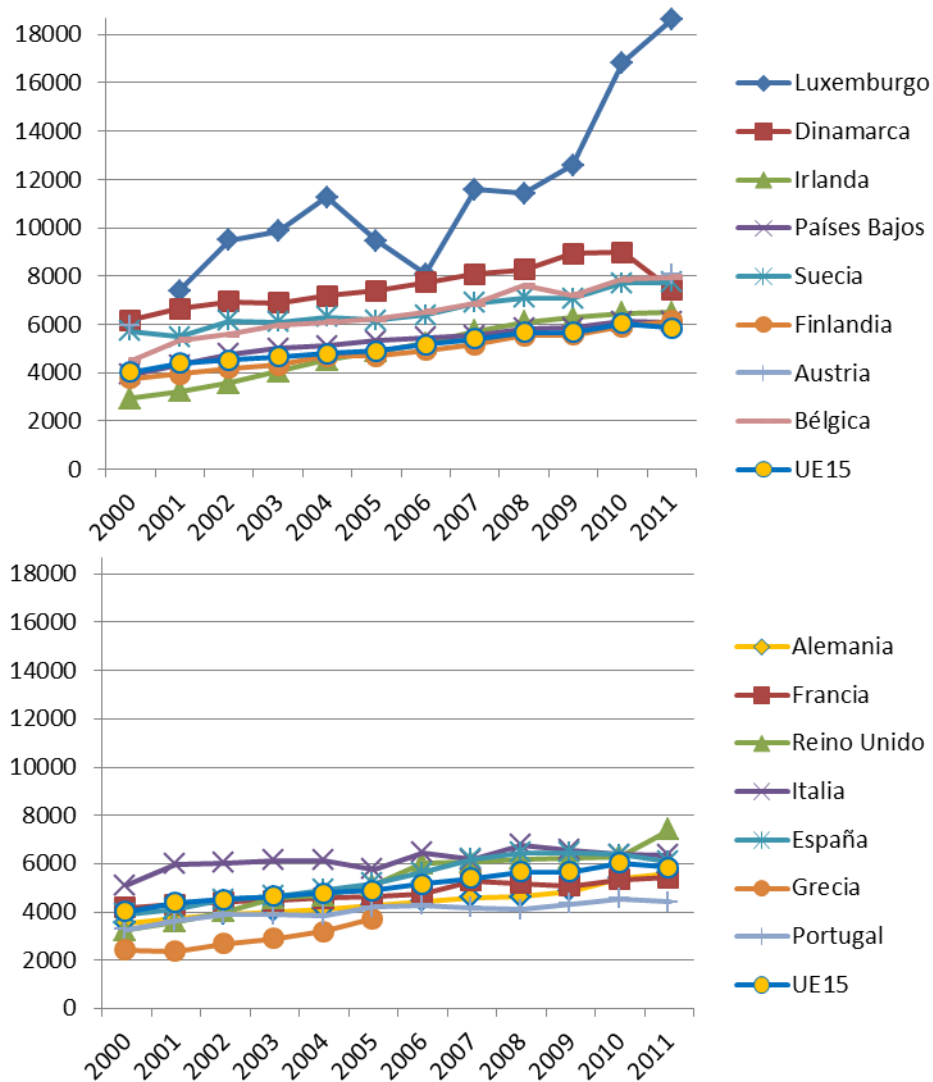
3.5.2. Evolución del gasto público por alumno en Primaria y Secundaria

En esta ocasión, la información estadística proporcionada por EUROSTAT sí que nos permite dibujar la evolución de Luxemburgo, entre 2001 y 2011, observando el espectacular incremento que tuvo lugar a partir del año 2006, especialmente tras la crisis. No obstante, no podemos decir lo mismo con los casos de Austria y Grecia.

Si nos fijamos ahora en el gasto por alumno de Primaria (gráfica 3.7.), apreciamos ciertas diferencias respecto a la situación observada para todos los niveles combinados. En primer lugar, dentro de las naciones que se situaron por encima de la media de la UE-15, junto con Luxemburgo, Dinamarca, Bélgica y Suecia, en esta

ocasión encontramos que –en lugar de Francia y Países Bajos– fue Italia la única del grupo de países con menor PIB pc que permaneció con ellos a lo largo del período. Los Países Bajos, sin embargo, quedaron –junto con Finlandia– próximos a los valores promedio, mientras que Francia pasó a situarse, junto con Alemania, Grecia y Portugal, por debajo. Irlanda, España y Reino Unido fueron en este caso los países que más variaron su posición relativa en estos años. Por lo tanto, es en el grupo de países con menores niveles de renta per cápita de la UE-15 donde encontramos las mayores diferencias con respecto a la situación antes observada.

Gráfica 3.7. Gasto público por alumno en Enseñanza Primaria (expresado en euros)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT.

El gasto medio por alumno de la UE-15 también creció de forma continuada hasta 2010 y disminuyó a partir de dicho año; sin embargo, el crecimiento en los once primeros años (esta vez sin “parones”) fue en este caso ocho puntos porcentuales superior (del 50%), mientras que la reducción fue en la misma proporción que para todos los niveles educativos combinados (del 3%). Respecto a las naciones cuyo gasto por alumno de Primaria no dejó de crecer entre 2000 y 2011, encontramos a casi todos los países señalados para el conjunto de enseñanzas (con la única excepción de Países Bajos), todos ellos con incrementos superiores a los anteriormente indicados –Irlanda (120%), Finlandia (64%) y Alemania (59%)– junto con Reino Unido, que superó a Irlanda con un aumento del 128% (el mayor de toda la UE-15).

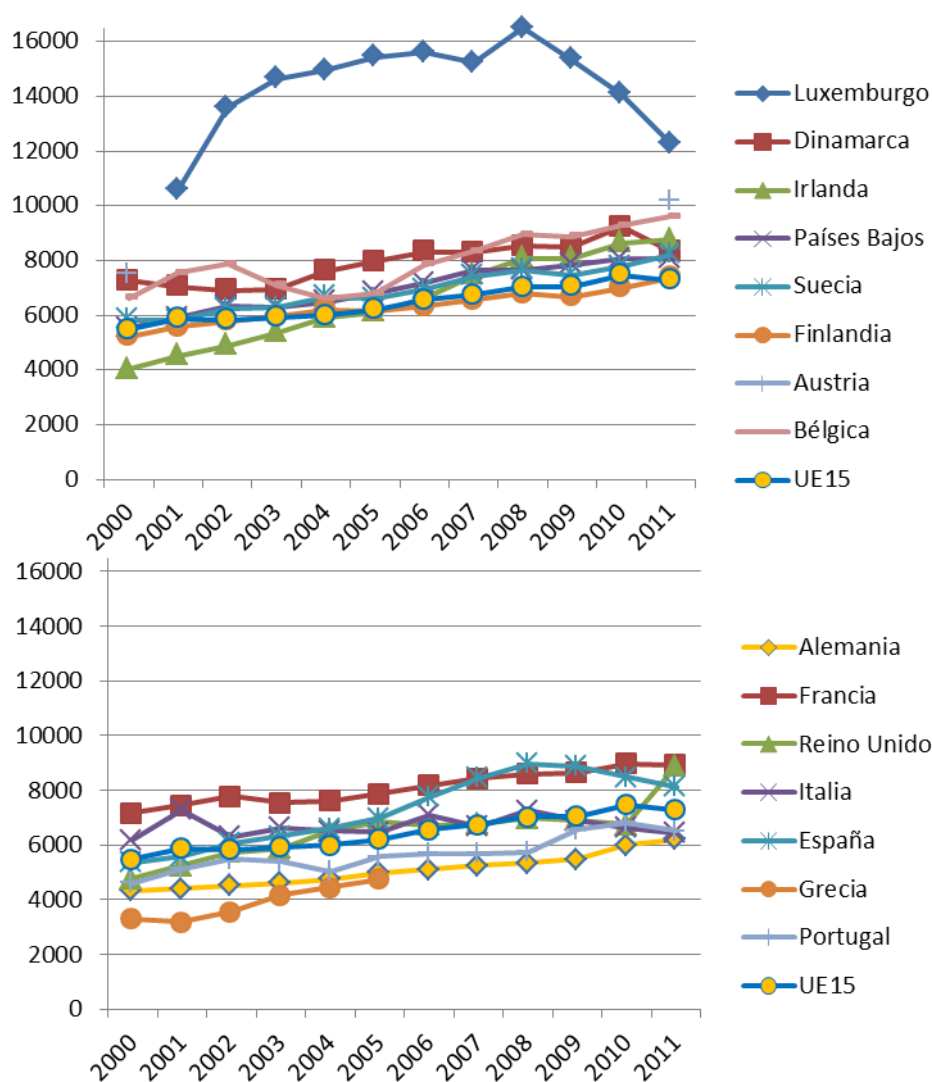
Por otro lado, entre los países que redujeron su gasto por estudiante de Primaria en algún momento a partir del desencadenamiento de la crisis en 2008, encontramos a Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Francia, Portugal, España e Italia. De ellos, sólo España e Italia lo hicieron durante más de un período consecutivo. Sin embargo, en este caso, ninguno de los dos países llegó a caer con estas reducciones por debajo de la media de la UE-15, manteniendo un gasto por alumno superior al de Francia y Alemania. La evolución de España en este nivel educativo llama de nuevo la atención, ya que en el año 2002 ya consiguió alcanzar el gasto medio, superándolo a partir de 2003 y alcanzando su máximo en el año 2009 (situándose su cifra de gasto por alumno prácticamente al mismo nivel que la de Italia, sólo por detrás de la de Luxemburgo, Dinamarca, Bélgica y Suecia); no obstante, también se observa que la reducción aplicada a partir de ese momento fue nuevamente “de menos a más” (que, en el caso de Italia, fue al contrario, “de más a menos”), de forma que finalmente quedó por detrás de este país, y también de Irlanda, Finlandia, Austria⁵⁹ y Reino Unido.

La evolución del gasto por alumno en Secundaria se aproximó en mayor medida a la observada en todos los niveles combinados. Luxemburgo de nuevo se situó a la cabeza en el gasto por alumno en Secundaria, con la diferencia de que si en el caso de primaria se apreciaba un muy significativo incremento a partir de 2008 (que ya se iniciaba en el año 2006), en este nivel de enseñanza sucedió lo contrario, presentando una de las mayores reducciones a lo largo de los últimos tres años. Junto con Luxemburgo, Dinamarca, Bélgica, Suecia y, como en todos los niveles educativos

⁵⁹ Disponemos del dato para el año 2011.

combinados, de nuevo Países Bajos y Francia quedaron por encima de la media de la UE-15. Finlandia mantuvo en este caso también su posición muy próxima a la de los valores promedio, mientras que, por debajo, con un cambio de orden relativo, de nuevo encontramos a Portugal, esta vez por delante de Alemania y Grecia. Irlanda, Reino Unido, Italia y España fueron los países que presentaron en este nivel educativo las variaciones más notables respecto a su posición relativa a lo largo del período.

Gráfica 3.8. Gasto público por alumno en Enseñanza Secundaria (expresado en euros)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT.

En el caso de Secundaria, el gasto medio de la UE-15 creció hasta el año 2010 en un 36% (notablemente menos que en Primaria), aunque entre 2010 y 2011 coincidió en el descenso del 3%. Sin embargo, encontramos que en este nivel educativo solamente Alemania e Irlanda crecieron ininterrumpidamente a lo largo de todo el período, aunque en ambos casos en menor medida que en el caso de Primaria (44% y 117% respectivamente). Por el contrario, en este nivel educativo fueron más numerosos los países que disminuyeron su gasto a partir de 2008, correspondiendo a Luxemburgo, Italia y España la puesta en marcha de reducciones continuadas hasta el final del período, lo cual se tradujo en una caída entre 2008 y 2011 del 25%, 11% y 10%, respectivamente. Reino Unido, sin embargo, que también redujo su gasto entre 2008 y 2010, presentó tal incremento en el último año que al final su gasto por alumno entre 2008 y 2011 tuvo el mayor crecimiento de toda la UE-15, al aumentar en un 28%, alcanzando a Francia.

Irlanda y España presentaron los mayores incrementos en el gasto por alumno de Secundaria entre 2000 y 2008 (del 101% y 67%, respectivamente); un aumento de tal envergadura que les permitió a ambos colocarse por encima de la media, y concretamente en el caso Español, situarse en el año 2008 sólo por detrás de Luxemburgo (a falta de datos de Austria), superando a todos los demás países de la UE-15. A partir de ese año, como ya hemos mencionado, los comportamientos de estos dos países fueron opuestos, de forma España fue reduciendo progresivamente su gasto (aunque en este caso la reducción en el último año fue ligeramente inferior a la del anterior), de forma que en 2011 pasó a ocupar un noveno puesto, sólo por delante de Países Bajos, Finlandia, Portugal, Italia, Alemania y Grecia.

3.6. Conclusiones del capítulo III.

El principal objetivo de este capítulo era, por un lado, señalar la evolución de los países de la UE-15 antes y después del desencadenamiento de la crisis a partir de 2008 y, por otro, identificar la posición relativa de España en dicho proceso. Para ello ellos comenzado clasificando los quince países en dos grupos, en función de sus respectivos valores del PIB per cápita correspondiente al año 2008 (momento en el que dicho valor era, de forma generalizada, más alto).

Teniendo en cuenta la importancia de la educación en las condiciones de vida de los individuos consideramos que esto debería hacerse visto reflejado en la asignación del gasto en educación dentro de los presupuestos generales de cada país. Reparando en que la educación se financia a partir de fondos públicos y privados, a lo largo del capítulo intentábamos responder a dos importantes cuestiones en cuanto a cuál fue el impacto de la crisis en el gasto público en educación y a partir de qué momento empezaron a manifestarse los primeros efectos. Para contestar a estas preguntas tuvimos en cuenta datos proporcionados por la Unión Europea y para ser más concisos nos hemos basado en los siguientes puntos: la cuantía en términos reales y absolutos de los fondos públicos destinados a financiar la educación y el gasto destinado a cada estudiante.

Comenzábamos señalando los tres niveles que distingue la OCDE dentro de las fuentes gubernamentales de gasto público en educación (gobierno central, gobierno regional y gobierno local). En el año 2000, la mayor parte del gasto público en educación provenía del Gobierno Central (37%) seguido por el Regional (35%) y por último el Local (30%); sin embargo, encontrábamos países que distaban mucho de estas medias como, por ejemplo, Grecia que destacaba por su gran porcentaje a cargo de la administración central (94%). En contraposición, países como Dinamarca, Reino Unido y Finlandia donde predominaba el Gobierno Local, mientras que en España el 78% de los fondos correspondían al Gobierno Regional.

En el año 2011 podíamos ver como la tendencia media que se seguía anteriormente había cambiado dando paso a una mayor predominancia del Gobierno Local seguido por el Regional y el Central respectivamente. A lo largo de este periodo (2000-2011) en función de donde se encontraba esta financiación habíamos podido clasificar a los distintos países en centralizados, descentralizados a nivel regional y a nivel local. Los países pertenecientes a cada grupo han seguido distintas tendencias a lo largo del periodo estudiado, adaptándose a sus necesidades internas.

Analizando la proporción de la renta nacional que se dedicaba a la financiación de la educación, veíamos que en términos generales existía una relación directa entre el nivel de renta per cápita y la proporción destinada al gasto público educativo. También observábamos excepciones en países que a pesar de tener un PIB superior a la media el gasto público seguían un comportamiento contrario o países en donde el PIB descendía y de manera inversamente proporcional el gasto en educación aumentaba. Veíamos

también el caso particular de España que en un principio hasta el año 2005 había seguido la tendencia de la UE-15 pero a partir de ese año el gasto inició una etapa de crecimiento hasta el estallido de la crisis cuando a partir de 2009 volvió a seguir la tendencia de la UE-15 con reducciones que llevaron a España a situarse entre los países con menor gasto público respecto al PIB.

En el análisis de la evolución del gasto público sobre el PIB, teniendo en cuenta la variación de las dos variables que lo componen (ambas expresadas en términos nominales), observamos que Italia y Portugal fueron los dos países que sufrieron una mayor caída en el peso de su gasto público. Por otro lado, también observábamos como en algunos países como Alemania, Países Bajos e Irlanda el gasto público crecía en mayor medida que el PIB, encontrando otros donde ambas variables variaban a la par.

A continuación veíamos la evolución del gasto público como porcentaje del gasto público total. Resultaba de este modo que durante la crisis en algunos países como Francia, Bélgica, Países Bajos, Irlanda, Finlandia, Noruega y Portugal a pesar del aumento en el gasto en educación este no estaba a la altura del aumento total del gasto público. En España el porcentaje dedicado a educación se mantuvo constante pero al aumentar el gasto público en mayor medida, este disminuyó sobre el total.

Observados los datos sobre la evolución del gasto público en educación entre el 2000 y el 2011 en relación con el gasto público general llegamos a la conclusión de que existe cierta estabilidad en los países de la OCDE que dedicaron en torno al 13% a todos los niveles educativos combinados aunque con excepciones al alza (en países como Dinamarca, Irlanda y Suecia) y a la baja (Grecia e Italia). Sin embargo veíamos que la evolución del gasto público destinado a las Enseñanzas de Régimen General veíamos que los países seguían tendencias desiguales.

En términos reales, sin tener en cuenta la influencia de los precios en el análisis y considerando como base el año 2000 advertíamos que hasta el año 2010 el gasto en educación en la UE-15 aumentó progresivamente hasta alcanzar su máximo para después descender ligeramente. A pesar de esta media algunos países crecieron de forma continuada a lo largo del periodo mientras otros con un mayor PIB pc quedaron por debajo de la media todos los años.

En cuanto a la crisis económica global y su impacto en el gasto público en educación por alumno dividíamos el estudio en dos partes; la primera tenía que ver con el gasto por estudiante en todos los niveles educativos combinados y la segunda, el gasto por alumno en los dos niveles de las enseñanzas de régimen general (Primaria y Secundaria).

De esta manera en los niveles educativos combinados Luxemburgo era el país con mayor gasto por estudiante y Grecia y Portugal los que menores importes tenían per cápita. La media del gasto público medio por estudiante en la UE-15 en este caso una vez más veíamos como crecía hasta el estallido de la crisis y como a partir del año 2009 este gasto se reducía en un 3%. Algunos países no siguieron esta tendencia, claro ejemplo el de Irlanda, Finlandia, Alemania y Países Bajos que crecieron en todo el periodo estudiado(2000 a 2011).Fueron dos países, Italia y España, los que a partir del estallido de la crisis disminuyeron su gasto de forma continuada hasta llegar a recortar u 8% del gasto entre 2008 y el 2011 sin embargo era importante observar que durante estos tres años en España la intensidad de los recortes crecía mientras que en Italia estos eran progresivamente inferiores.

En el gasto en educación Primaria y Secundaria distinguíamos el comportamiento de Irlanda que destacaba por el espectacular incremento incluso después de la crisis. Si comparábamos el gasto por alumno de Primaria apreciábamos ciertas diferencias respecto a la situación observada para todos los niveles combinados sobre todo los países que antes se situaban por encima de la media y los países con menores niveles de renta per cápita. Entre los países que a partir de la crisis disminuyeron su gasto por estudiante encontrábamos a encontramos a Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Francia, Portugal, España e Italia, destacando estos dos últimos por hacerlo por más de un periodo consecutivo. En educación secundaria el gasto se aproximaba más al comportamiento observado para todos los niveles combinados situando de nuevo a Luxemburgo a la cabeza y a otros países como Dinamarca, Bélgica, Suecia y Francia. Una vez más encontrábamos a España dentro de los países con variaciones más notables respecto a su posición relativa a lo largo del periodo. Antes de la crisis Irlanda y España presentaban los mayores incrementos en el gasto por alumno pero a partir del 2008 los comportamientos de estos dos países fueron inversos; España fue reduciendo progresivamente su gasto mientras que Irlanda crecía ininterrumpidamente.

Capítulo IV. Configuración del sistema educativo en España desde finales del siglo XX: descentralización territorial de las competencias educativas e incidencia de la formación de *cuasimercados* en educación.

Sintetizar en un capítulo más de treinta y cinco años de política educativa presenta el importante riesgo de una excesiva simplificación, sobre todo teniendo en cuenta la gran transformación experimentada por el sistema educativo español en las dos últimas décadas del s. XX, en todos los niveles. En estos años se han modificado tanto los contenidos como los principios pedagógicos de la enseñanza, así como la organización de los Centros, la estructura universitaria, las vías de participación de la comunidad educativa, las formas de acceso a los estudios y de evaluación, la formación del profesorado, etc.

Abordar todos estos aspectos requeriría una gran extensión de espacio y, sobre todo, nos desviaría del objetivo de la investigación, de forma que en el presente capítulo vamos a señalar los elementos más significativos de estas transformaciones, centrándonos en el marco legal que ha favorecido el proceso de descentralización y delegación de competencias en materia educativa a las Comunidades Autónomas, así como la formación de *cuasimercados* en el sistema educativo, refiriéndonos en este caso a las políticas que han impulsado el desarrollo de la enseñanza concertada en España.

Todo ello nos va a proporcionar una panorámica general del sistema educativo, que completamos con el Anexo II, donde atendemos a los cambios e impactos que han tenido las reformas implementadas a partir de 2008, tanto de ajuste presupuestario como de organización del propio sistema, que han incidido tanto en la descentralización educativa y la formación de *cuasimercados* en España⁶⁰.

Cabe también señalar que, dentro de los diferentes niveles educativos, nos centraremos en las Enseñanzas no universitarias, que son objeto de nuestra investigación, de manera que en el presente capítulo –cuando sea posible diferenciar las

⁶⁰ El motivo de tratar dichas reformas en un Anexo aparte se debe a se pusieron en marcha a partir del año 2012, situándose por tanto fuera del período de análisis, pero por su interés y, sobre todo, su incidencia en el objeto de estudio, consideramos relevante contar con dicha información en la presente investigación.

normas y medidas específicas para cada nivel de enseñanza–, solamente nos referiremos a ellas.

4.1. Configuración del sistema educativo en España desde finales del siglo XX.

La Constitución Española de 1978 garantiza en su artículo 27 (en los apartados 1 y 2)⁶¹ el derecho fundamental a la educación, a la libertad de enseñanza y al pleno desarrollo del individuo, según principios democráticos y de respeto a los derechos y libertades fundamentales, así como la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza básica (artículo 27.4). También otorga a los poderes públicos amplias potestades para garantizar el derecho a la educación (artículo 27.5), particularmente en la organización de la programación general de la enseñanza, así como en la inspección y homologación del sistema educativo (artículo 27.8). No obstante, se considera que en el sistema educativo español no ha existido una ley estable, integral y vertebradora, basada en el consenso de todos los agentes sociales implicados, para poder evitar que se viera sometido, en los últimos más de cuarenta años, “a vaivenes y transiciones excesivas con cierto impacto en el imaginario e identidad de las distintas generaciones” (Marbán y Rodríguez, 2014: 10)⁶².

En la década de los setenta comenzaron a definirse las principales líneas del sistema educativo actual, a partir de la Ley General de Educación (LGE) –instaurada por el régimen de Franco en 1970–, que reguló⁶³ y estructuró el sistema de enseñanza a partir de la configuración de un sistema educativo mixto⁶⁴, con una participación mayoritaria del sector público. A partir de ese año, si bien han sido numerosas las reformas a las que ha sido sometido el sistema educativo español, es la Constitución

⁶¹ Artículo 27.1 de la CE: “Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”. Artículo 27.2 de la CE: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”

⁶² Los autores se refieren a las generaciones de EGB, primaria y ESO.

⁶³ “(...), la LGE constituyó un intento de adecuar la regulación del sistema educativo a las nuevas necesidades y prácticas sociales. La extensión de la educación obligatoria y gratuita hasta los 14 años, la creación de la Enseñanza General Básica (EGB), la unificación del bachillerato, la coeducación, la creación de una formación profesional como alternativa de educación postobligatoria y la universalización del acceso a la universidad, constituyen las medidas más significativas de la nueva ley” (Calero y Bonal, 1999: 69). Sin embargo, las condiciones económicas (por falta de asignación de recursos) y las políticas (por el papel históricamente subsidiario del Estado en educación) no permitieron el éxito de su aplicación. Véase Subirats (1975) y Bozal y Paramio (1975), citados en Calero y Bonal (1999).

⁶⁴ La ley reconocía la posibilidad a los Centros privados de participar en la oferta escolar gratuita, en los niveles de educación obligatoria, que recibirían a cambio apoyo económico por parte del Estado.

española de 1978 la que va a representar el eje fundamental en torno al reconocimiento del derecho a la educación⁶⁵ y los principios fundamentales sobre los que se asienta el actual sistema educativo⁶⁶. De hecho, no será hasta la aprobación de la Constitución Española cuando queda establecido el marco básico del futuro sistema educativo y de los límites y posibilidades de posteriores regulaciones (Calero y Bonal, 1999).

A partir de la Ley General de Educación (LGE), se han ido implementado múltiples leyes específicas⁶⁷ –según los gobiernos vigentes, de diferente signo político– encargadas de regular, de manera parcelada, el sistema educativo. Estas leyes trataban, de manera diferenciada, aspectos como el derecho a la educación y a la participación⁶⁸, el sistema educativo universitario⁶⁹ y el no universitario⁷⁰, la formación ocupacional y la continua dentro de la FP⁷¹, entre otros (Fernández y Muñiz, 2012; Marbán y Rodríguez, 2014). Pero, a su vez, compartían una serie de objetivos comunes, como fundamentos básicos, tales como (Marbán y Rodríguez, 2014):

- La igualdad de oportunidades y la no discriminación;
- La educación como compensación de las desigualdades sociales;
- La reducción del fracaso educativo y el abandono escolar;
- La cobertura universal y gratuita en educación obligatoria;
- El desarrollo de competencias descentralizadas y compartidas entre la Administración Central y la Comunidades Autónomas; y
- La gestión eficiente del gasto público en educación.

⁶⁵En el artículo 25.1 señala: “Todos tienen el derecho a la educación”.

⁶⁶En el artículo 27 de la Constitución española se recogen los aspectos básicos del denominado “pacto escolar”. Ver al respecto Calero y Bonal (1999): 73.

⁶⁷ Ordenadas cronológicamente: Ley General de Educación (LGE, 1970); Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE, 1980); Ley Orgánica de Reforma de la Universidad (LRU; 1983); Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE, 1985); Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990); Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG, 1995); Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE, 2002) y Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP, 2002); Ley Orgánica de Universidades (LOU, 2003); Ley Orgánica de la Educación (LOE, 2006); Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU, 2007); Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, 2013). Para mayor detalle sobre la evolución del marco legislativo de nuestro sistema educativo puede consultarse el Informe del sistema educativo español 2009, volumen I, capítulo I del Ministerio de Educación.

⁶⁸LOECE, 1980; LODE, 1985; LOGSE, 1990; LOPEG, 1995.

⁶⁹LRU, 1983; LOU, 2003; LOMLOU, 2007.

⁷⁰LOGSE, 1990; LOCE, 2002; LOE, 2006; LOMCE, 2013.

⁷¹LOCFP, 2002.

En lo referente a las Enseñanzas no universitarias, si bien la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la educación (LODE) de 1985, con el PSOE en el Gobierno de España, por lo que más generalmente se identifica es –en lo referente a la regulación de los Centros docentes– por permitir consolidar y sistematizar la oferta educativa (diferenciando entre los Centros públicos, privados y concertados), será cinco años después, con la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) cuando tuvo lugar un avance cualitativo en el desarrollo del derecho fundamental a la educación, sin precedentes. La LOGSE, en consonancia con la Constitución y la LODE, estableció la educación permanente como un principio básico del sistema educativo, ampliando en dos años la escolarización obligatoria (de 14 a 16 años) y con carácter gratuito, rebajando además la ratio de alumnos por aula (de 40 a 25 alumnos por aula). Las dos últimas cuestiones señaladas se tradujeron, inevitablemente, en la necesidad de una mayor oferta de plazas escolares (Fernández y Muñiz, 2012). Un poco más adelante señalaremos en qué medida este hecho afectó a la red concertada de Centros educativos que se estaba configurando en aquellos años en España.

Como antes señalábamos, vamos a analizar las reformas llevadas a cabo en el sistema educativo español en torno a los dos mecanismos que consideramos en la presente investigación que configuran los ejes de la evolución del sistema educativo en España, y en directa relación con su financiación, es decir, la descentralización educativa y la formación de *cuasimercados*. Más concretamente, el proceso de descentralización de la educación en España se ha establecido a partir de la delegación de competencias en materia educativa del Gobierno Central a las Comunidades Autónomas, mientras que la formación de *cuasimercados* en educación se ha configurado principalmente a partir de la asignación de fondos públicos a los Centros privados por parte de las Administraciones autonómicas (aunque también por parte del Gobierno central).

Por lo tanto, en el presente capítulo nos centraremos en analizar la configuración del marco legal correspondiente a ambos aspectos, señalando cuál ha sido la evolución de sus líneas básicas desde finales del siglo XX. No obstante, debido al carácter relativamente reciente de la crisis económica de 2008, la práctica totalidad de la normativa educativa quedó configurada con anterioridad a su desencadenamiento, correspondiendo la última ley implementada (la LOMCE) al año 2013. Este hecho nos impide poder determinar cuál ha sido el grado de influencia de la crisis (y de las

correspondientes medidas de consolidación fiscal) dentro del marco legislativo. No obstante, como señalamos anteriormente, con objeto de reforzar la información contenida en esta tesis y ampliar nuevas líneas a la investigación futura, hemos elaborado en el Anexo II un resumido análisis sobre las principales reformas de política educativa y de gasto en educación que han incidido, tras la mencionada crisis, en la descentralización educativa y en la formación de *cuasimercados*.

4.2. Marco legal del proceso de descentralización y delegación de competencias en materia educativa en España.

La descentralización de la educación en España se introdujo a raíz de la Constitución Española de 1978, la cual supuso una nueva organización territorial al establecer el denominado “Estado de las Autonomías” y una nueva distribución del poder de decisión sobre determinadas materias a nivel descentralizado. Desde su aprobación, se han ido articulando las competencias de las diecisiete Comunidades Autónomas que lo componen en torno a la prestación y gestión de servicios públicos, de forma que la Administración educativa –como toda la Administración pública– fue objeto de considerables transformaciones para ajustarse al principio de descentralización que configuraba la nueva estructura organizativa estatal (CIDE, 1995). A partir de la regulación constitucional, la educación quedó enmarcada dentro de un sistema de distribución de competencias, diferenciando entre las estatales y las delegadas o transferidas.

Si bien en su artículo 148.1.17 la Constitución española establece que las Comunidades Autónomas (CC.AA.) podrán asumir competencias en “el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma”, en el artículo 149.1.30 delimita que el Estado tiene competencia exclusiva en la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”⁷². No obstante, en base al artículo 149.3, aquellas materias cuyas competencias no hayan sido atribuidas expresamente al Estado por la

⁷²El artículo 27 de la Constitución recoge la regulación en materia educativa.

Constitución pueden corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus Estatutos de Autonomía. De tal manera, “éstas pueden asumir para sus respectivos territorios amplias competencias ejecutivas (gestión del sistema educativo) y normativas (reglamentación y organización) en materia de educación. Asimismo, para el ejercicio de tales competencias se necesitan los medios (personales, funcionales, materiales y de toda índole) que la Administración del Estado ha ido traspasando” (CIDE, 1995: 37) a las Comunidades Autónomas.

En suma, el Estado mantiene la competencia exclusiva sobre las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución”, sin perjuicio de la competencia por parte de las Comunidades Autónomas en lo referente al desarrollo, ejecución y aplicación de la legislación estatal a sus respectivos territorios. Así, se pueden considerar tres niveles en la Administración del sistema educativo, según las estructuras administrativas responsables de las diferentes competencias (CIDE, 1995):

- 1) Administración del Estado: Ministerio de Educación⁷³, encargado de los servicios centrales y periféricos;
- 2) Administración autonómica: Departamentos o Consejerías de educación de los distintos gobiernos autonómicos, en el ejercicio de plenas competencias en educación;
- 3) Administración local: ayuntamientos y servicios municipales.

Tras este marco legal establecido en materia educativa por la Carta Magna, se han ido delimitando y reforzando en las sucesivas leyes educativas el papel correspondiente a las Administraciones autonómicas. En este sentido, destaca la Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), a través de la cual se realizó la reestructuración de la enseñanza en los niveles no universitarios, extendiendo la enseñanza obligatoria y gratuita hasta los 16 años. Cabe destacar el papel preponderante que esta ley concedió a las Comunidades Autónomas a la hora de completar el diseño de la reforma y garantizar su puesta en marcha. De este modo, esta

⁷³Teniendo en cuenta sus diferentes denominaciones y ámbitos de actuación, diferenciamos: Ministerio de Educación (1979-1981); Ministerio de Educación y de Universidades e Investigación (1981); Ministerio de Educación y Ciencia (1981-1996); Ministerio de Educación y Cultura (1996-2000); Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2000-2004); Ministerio de Educación y Ciencia (2004-2008); Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (2008-2009); Ministerio de Educación (2009-2011); Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (desde 2011 hasta la actualidad).

ley se decantó por una concepción educativa más descentralizada y más ligada al entorno más próximo (Villarroya, 2000).

Por otro lado, en 1995, la Ley orgánica de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEG), que introducía modificaciones de la LODE, en su Disposición Final Primera hacía referencia expresamente a las Comunidades Autónomas, estableciendo que el módulo económico por unidad escolar no podía ser inferior al fijado anualmente en los Presupuestos Generales del Estado.

Por lo tanto, la normativa elaborada tras la Constitución, por un lado, ampliaba y reforzaba el desempeño a nivel descentralizado por parte de las diferentes Comunidades Autónomas pero a la vez, por otro, seguía delimitando su actuación en función de la del Gobierno Central.

En el ámbito de la educación no universitaria, las transferencias de competencias se realizaron en dos etapas (al igual que en otras políticas y debido a las propias vías de acceso a la autonomía), dependiendo de las características históricas de cada región. De este modo:

- Primero accedieron las siete CC.AA. contempladas en el artículo 151 de la Constitución Española –las denominadas “de vía rápida”–: Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco; y,
- Después, las del artículo 143 –“de vía lenta”–: Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Región de Murcia y La Rioja, culminando el proceso de transferencia de las competencias educativas en el año 2000⁷⁴.

No obstante, como indicábamos antes, la Administración Central mantuvo competencias en la normativa básica, continuando siendo responsable en el diseño general de los planes de estudio, mantiene funciones de regulación e inspección, así como la financiación de la mayor parte de becas y ayudas al estudio. Por su parte, los gobiernos locales van a ejercer funciones de colaboración con el resto de las administraciones educativas en materia de creación, construcción y mantenimiento de

⁷⁴Van a transcurrir veinte años entre la primera y la última Comunidad que recibieron competencias en materia de enseñanza no universitaria: Cataluña y País Vasco accedieron a esta competencia en 1980 y la última fue Asturias, en el año 2000. La Administración Central mantiene la gestión de la enseñanza no universitaria en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

los Centros públicos, así como en la realización de actividades o servicios complementarios y la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad. Son las Consejerías o Departamentos de Educación de las CC.AA. las encargadas de la gestión directa de los colegios e institutos, de forma que es en este nivel de gobierno en el que se va a realizar fundamentalmente el gasto público no universitario en el sistema educativo español.

Respecto a la configuración del marco legal de la enseñanza concertada en España, dentro de los niveles de enseñanza no universitaria, consideramos oportuno introducir previamente un breve apartado en el que se explique en qué consiste el concepto de *cuasimercado* en educación así como cuáles son sus principales incidencias dentro de un sistema educativo público.

4.3. La formación de *cuasimercados* en el sistema educativo e incidencia en la intervención del Sector público en educación.

Los *cuasimercados* se definen como el “resultado de una emulación del mecanismo de asignación de mercado en aquellos entornos en los que éste, bien sea por las características del producto o por el tipo de agentes implicados en su intercambio, genera fallos insuperables en el terreno de la eficiencia y/o de la equidad” (Calero y Bonal, 1999: 51).

Se considera que el sector educativo, donde tradicionalmente se han utilizado procedimientos jerárquicos o burocráticos en la asignación de los recursos, respondería a tales características, de manera que la formación de un *cuasimercado* educativo tendría lugar a partir de la introducción de mecanismos similares a los utilizados en el mercado –como son la capacidad de elección, la competencia, la participación de oferentes privados, la introducción de elementos de incentivo económico, entre otros– para que sustituyan o complementen dichos sistemas de asignación jerárquica. No obstante, se considera que estos mecanismos deben ir acompañados por sistemas de financiación, regulación y control públicos, para poder garantizar la consecución de los objetivos que la sociedad asigna a la función educativa⁷⁵.

⁷⁵ Véase al respecto Calero y Bonal (1999), Villarroja (2000 y 2003) y San Segundo (2001).

En el capítulo II señalábamos que los tres ámbitos de intervención del sector público en el terreno de la educación se refieren a la producción, regulación y financiación del servicio educativo. La pregunta que nos hacemos ahora es: ¿cómo influyen los *cuasimercados* sobre estos tres ámbitos? Si bien, por lo que hemos señalado antes, se consideran que los *cuasimercados* son compatibles con altos niveles de financiación y regulación públicas (de hecho, su funcionamiento puede suponer incrementos en este último aspecto), en la tercera forma de intervención, la producción pública, al tener lugar un funcionamiento simultáneo de “unidades de producción” públicas y privadas, las reformas que introducen los *cuasimercados* pueden perseguir convertir la producción pública en residual respecto a la privada. Así, en el ámbito de la provisión educativa, se considera que el *cuasimercado* supone una privatización en la medida en que el sistema por el cual se asignan las cantidades del “servicio educativo” pasa a depender del mecanismo de precios frente a los mecanismos burocráticos, que se reducirían o, incluso, abandonarían.

No obstante, los *cuasimercados* educativos se diferencian de un sistema de mercado propiamente dicho por dos aspectos fundamentalmente:

- 1) Las decisiones de asignación de los recursos van a depender, además del interés privado, del interés social, concretándose en la medidas de regulación y financiación públicas, junto con la existencia de unidades de producción públicas;
- 2) Los fondos educativos “siguen” a la demanda (como sucedería en el mercado), pero no en forma de dinero, sino de formas de financiación como los vales educativos (mediante los cuales los fondos llegan a los Centros elegidos) o a través de fórmulas financieras destinadas directamente a los Centros proveedores de servicio educativo (que sería el caso de los conciertos educativos).

A su vez, como se señalaba en su propia definición, la justificación de la formación de *cuasimercados* dentro de un sistema educativo guarda directa relación con la necesidad de mejorar o poner solución a la presencia de fallos en el terreno de la eficiencia y/o de la equidad. Sin embargo, se considera que la formación de *cuasimercados* en el sistema educativo puede reducir la equidad global del sistema en dos casos (Calero y Bonal, 1999):

- 1) Aquellos en los que el establecimiento de precios de matrícula dificulte el acceso por parte de los grupos sociales con menor nivel de renta. No obstante, esta situación puede ser corregida a través de mecanismos de financiación compensatoria (como las becas y ayudas destinadas a las familias).
- 2) Casos en los que sea posible la selección del alumnado (*creamskimming*), es decir, cuando los Centros tengan de alguna forma capacidad (y la ejerzan) de rechazar la matriculación de determinados alumnos que, por sus características particulares, puedan encarecer⁷⁶ el proceso de prestación del servicio educativo.

De hecho, el *cuasimercado* no va a tener un efecto “neutro” en las posibilidades de selección de los usuarios, de forma que éstas van a aumentar especialmente cuando los Centros pueden contar con métodos informales en la admisión de alumnos.

En España, la formación de *cuasimercados* se encuentra asociada al desarrollo de la enseñanza concertada. De hecho, España representa en este sentido un caso singular dentro del panorama internacional, en lo referido a su red de Centros educativos sostenidos con fondos públicos. Dicha singularidad se identifica con la figura de los Centros concertados, que representan una “mezcla” jurídica “entre su titularidad privada y la financiación pública que reciben a través de las subvenciones (conciertos), a cambio del sometimiento a las normas generales” (Fernández y Muñiz, 2012: 97). Pasemos a continuación a analizar cómo se ha desarrollado dicha mezcla singular.

4.4. Marco legal de la enseñanza concertada en España.

Si bien normalmente se considera que es con la Ley orgánica del derecho a la educación (LODE) de 1985 con la que se introduce el “concierto” en España, el origen de los conciertos educativos (y del propio concepto) se encuentra quince años antes, en la Ley General de Educación (LGE)⁷⁷. Esta ley permitía la participación de los Centros privados en la oferta de enseñanza obligatoria gratuita, los cuales –como contrapartida– recibirían financiación pública en forma de subvenciones. Dichas subvenciones se

⁷⁶ Determinados alumnos, por sus características particulares, presentan necesidades específicas (determinadas infraestructuras, servicios adicionales, especialistas profesionales, ratios de alumnos por aula más reducidas, etc.) cuya atención representa una fuente adicional de coste.

⁷⁷ Autores como Fernández y Muñiz (2012) datan el origen de la figura del colegio concertado ya a mediados del siglo XIX.

canalizarían a través de “conciertos singulares”⁷⁸, que establecerían los derechos y obligaciones tanto por parte de los Centros como del Estado, respecto al régimen económico, profesorado y alumnos, incluyendo el sistema de selección de estos últimos.

No obstante, el sistema de conciertos con la enseñanza privada finalmente no se llegó a instaurar, dando lugar a una situación en la que se combinaba una elevada participación estatal en la financiación de la enseñanza privada con la ausencia de la correspondiente regulación y control en la concesión de dichas subvenciones públicas, así como de un sistema de contrapartidas o vinculaciones por parte de los Centros privados (Díaz Lema, 1992; Villarroya, 2000). Siete años después, la necesidad de regular la canalización de fondos públicos al sector educativo privado y delimitar las características de los Centros subvencionados, llevaría a una referencia específica al problema dentro de la firma del “Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía”⁷⁹.

En la Constitución española de 1978 se ratifica esta necesidad de gestión y control por parte de la comunidad educativa⁸⁰ pero, además, el párrafo 9 del artículo 27 va a “constitucionalizar” las ayudas públicas a los Centros educativos privados⁸¹. Este hecho se debe a la necesidad de hacer confluir dos principios fundamentales en los que se va a basar el sistema educativo desde entonces: la libertad de enseñanza y la plena escolarización (en la enseñanza básica), ambas recogidas en el ya mencionado apartado 1 y en el 4 del artículo 27.

La primera representa una garantía institucional al servicio del pluralismo educativo y se apoya, a su vez, en los apartados 3 y 6, en los que se reconoce el derecho a la iniciativa privada en la creación de centros docentes junto con el de los padres y

⁷⁸La LGE no dispuso la implantación inmediata de los conciertos; sin embargo, si se aprobó una normativa provisional (que fue objeto de sucesivas modificaciones) que dio lugar a incrementos progresivos de la cuantía de las subvenciones a los Centros.

⁷⁹Aprobado el 27 de octubre de 1977, dentro de “Los Pactos de la Moncloa”, en su apartado IV sobre la política educativa, señala entre las medidas para la gratuidad progresiva de la enseñanza: “Respecto a los centros no estatales se procederá a una revisión profunda del sistema de financiación con la definición, si se considera conveniente, de un estatuto de los centros subvencionados en que se prevea la participación de padres de alumnos y profesorado por la que se atienda a la función, necesidades y condiciones de tales centros, y en el que se asegure el control de la aplicación de fondos públicos a los mismos”. <http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol17>. Ver También Villarroya (2000).

⁸⁰En el artículo 27.7 de la Constitución Española se señala que: “Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca”. http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf.

⁸¹Artículo 27.9 de la CE: “Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca”. http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf.

madres en la elección del mismo. La segunda, basándose en el derecho a la educación y en que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita (art. 27.4), se consigue por medio de garantizar, por parte de los poderes públicos, una programación general de la enseñanza, la participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes (art. 27.5)⁸². Se buscaría así “conciliar el derecho de los padres a elegir un centro docente y a acceder, en condiciones absolutas de gratuidad, a todos los puestos escolares de carácter público previa solicitud”(Villarroya, 2000: 90). Se buscaba, en definitiva, alcanzar el necesario equilibrio entre la igualdad y la libertad en educación⁸³.

Tras la Constitución, y antes de la LODE, se publicó la Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) —que fue posteriormente derogada—, con la que se garantizaba la financiación pública de aquellos Centros que quisieran acceder a una subvención pública, pero dejando libertad a los titulares de los mismos para la administración de los fondos públicos, sin establecer como contrapartida ningún mecanismo de control del uso de dichos recursos (Villarroya, 2000). De hecho, se consideraba que el modelo de subvenciones a los Centros docentes vigente antes de 1985 “había sido arbitrario y poco transparente, al tiempo que estaba comprometiendo cuantías rápidamente crecientes de recursos públicos, frente al ritmo más parsimonioso de incremento de las inversiones en la red pública” (Fernández y Muñiz, 2012: 100). Con la Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), se considera que quedó resuelto el “vacío” anterior, configurando el actual modelo de transferencias públicas al sector educativo privado.

Es por este motivo señalado que se interpreta que la LODE es la ley que introdujo el concierto en el sistema educativo español⁸⁴ ya que, además de insertar

⁸² “La Constitución obliga, directamente, a la Administración a realizar una programación general de la enseñanza que garantice, de forma efectiva, el derecho de todos a una educación gratuita y obligatoria (...). Una vez realizada esta programación, y atendidas las necesidades sociales y económicas, el legislador puede establecer los requisitos para ayudar a los centros docentes, que cumplan las previsiones constitucionales, a garantizar el derecho del alumno a una educación gratuita”. Villarroya, A. (2000): 91. Ver también al respecto la sentencia 77/1985, de 27 de junio de 1985, del Tribunal Constitucional, citado en Villarroya (2000) y disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/eu-ES/Resolucion/Show/457>.

⁸³ Este difícil equilibrio, que ha sido referente en los diferentes desarrollos de la legislación educativa desde 1978, ha sido estudiado, entre otros, por Bosch y Díaz (1988), Nogueira (1988), Sánchez de Horcajo (1995), Colom y Domínguez (1997), Bonal (1998) y Calero y Bonal (1999). Citado en Villarroya (2000).

⁸⁴ La diferencia principal entre el régimen de conciertos que establece la LODE y el régimen de conciertos provisional de subvenciones a la enseñanza privada anterior, se encuentra en que “el concierto es un instrumento jurídico preciso que impone compromisos bilaterales a las partes que lo suscriben, mientras que la subvención no exigía ningún compromiso concreto por parte de centro, no obligaba a la Administración a seguir concediendo ayuda”. (Villarroya, 2000: 94). Ver también C.I.D.E. (1988).

elementos de regulación y racionalización de los recursos públicos destinados a educación entre sus principales objetivos, se va a encargar de diferenciar entre los Centros privados (que funcionan en régimen de mercado, vía precios) –que constituyen el sector privado de la enseñanza en sentido estricto–, y los Centros sostenidos con fondos públicos. Éstos últimos, a su vez, se clasifican en Centros públicos y concertados, en función de su titularidad pública o privada, y son los que se van a encargar de la provisión de la educación pública en régimen de gratuidad.

Otro de los principales objetivos con los que se presentó la LODE fue el de alcanzar una coexistencia equilibrada entre el derecho a la educación y la libertad de elección de centro docente (creados o no por la Administración). Para ello, la ley se apoyó en dos instrumentos: 1) la programación general de la enseñanza; y 2) la participación de la comunidad escolar (alumnos, padres y profesores) en la gestión de los centros. A partir de ellos, se busca una distribución y un rendimiento equitativos de los recursos públicos, orientados a garantizar la gratuidad, la transparencia de la Administración y la calidad de la educación.

Con la Ley orgánica 9/1995 de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEG) con la que, además de reafirmar el derecho constitucional de la educación para todos –sin discriminaciones–, se profundiza en la participación de los miembros de la comunidad escolar en lo referente a la organización y las funciones de los órganos de gobierno de los Centros.

Cinco años antes, en 1990, la aportación de la LOGSE en lo referente al régimen de conciertos educativos, ante la necesidad de aumentar la oferta de plazas escolares por la ampliación en dos años de la escolarización obligatoria y gratuita, junto con la reducción de la ratio de alumnos por aula, fue la de establecer un período transitorio para la adaptación y actualización de los conciertos educativos vigentes a las nuevas enseñanzas.

Con la LOPEG también se introdujeron cambios en las disposiciones relativas al cobro de cantidades en concepto de actividades complementarias, extraescolares y de servicios, aspecto de especial relevancia para los centros concertados⁸⁵.

⁸⁵ La ley encomienda a la Administración educativa correspondiente la regulación de dichas actividades, estableciendo que el cobro de cantidades por actividades escolares complementarias deberá contar con su autorización previa y que las cuotas que deban aportar los usuarios por actividades extraescolares deberán

El siguiente cambio fundamental lo introdujo la Ley Orgánica de Educación (LOE), de 2006, al introducir de forma explícita en “principio del esfuerzo compartido”, basado en la necesidad de realizar una escolarización equitativa del alumnado entre los distintos Centros educativos, concretamente entre los de titularidad pública y los de privada concertados. Con ello se perseguía que los Centros concertados asumieran su compromiso social con la educación, sin llevar a cabo exclusiones en la escolarización. A cambio, recibirían los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir con las tareas asignadas (Fernández y Muñiz, 2012).

Más tarde, el Real Decreto 1635/2009 desarrolló el derecho de los padres y tutores legales a poder elegir el tipo de educación y el centro educativo para sus hijos, en el marco de los principios constitucionales. Y es en esta idea de libertad de enseñanza, ya impulsado desde la Constitución, en la que basa la última reforma educativa implantada en el territorio español⁸⁶, aunque –en un contexto de crisis económica y de prioridad en el cumplimiento de los objetivos de consolidación fiscal– se considera que hace que la política educativa pública dé un mayor impulso a la liberación del servicio educativo y el fomento de la iniciativa privada; eso sí, con un mayor control por parte del Gobierno Central y por medio de la realización de evaluaciones externas (reválidas) que permitan que los Centros educativos (con mayor especialización y autonomía) se diferencien y compitan entre sí⁸⁷.

4.5. Conclusiones del capítulo IV.

La descentralización territorial de las competencias educativas, junto con la formación de *cuasimercados* –entendida como el desarrollo de la red de Centros de titularidad privada financiados con fondos públicos y sometidos a la regulación de la Administración Central– representan dos mecanismos que se han configurado como los ejes de la evolución del sistema educativo en España desde comienzos del siglo XXI. No obstante, la gran transformación del sistema educativo español tuvo lugar ya en las dos últimas décadas del siglo anterior, concretamente a partir de que la Constitución

ser primero aprobadas por el Consejo Escolar del Centro y posteriormente comunicadas a la Administración educativa. En el capítulo VII, en lo relativo a los gastos cubiertos por parte de las Administraciones públicas, será explicado con más detalle las diferencias entre el *concierto general* y el *singular*.

⁸⁶ Véase al respecto el Anexo V.

⁸⁷ Precisamente todas estas características son las que se considera que debe reunir un sistema de *cuasimercado* para garantizar su eficiencia. Véase al respecto Calero y Bonal (1999).

española se convirtiera en su marco fundamental y en la garantía básica para el desarrollo del derecho a la educación.

El sistema educativo español se caracteriza por sus numerosas reformas, carentes –para muchos autores– de una estructura vertebradora e integradora de todas ellas, al ser el resultado de cambios introducidos por Gobiernos de diferente signo político en lugar de nacer del consenso entre los principales agentes sociales implicados. De este modo, a partir de la Ley General de Educación de la etapa franquista, se han ido implementando más de diez leyes distintas que regulaban, de manera parcelada, el sistema educativo español pero que, sin embargo, no contaban con los recursos necesarios para garantizar el éxito en su aplicación.

Sin embargo, a pesar de la falta de integración, sí que existía cohesión en el reconocimiento de unos objetivos comunes, referidos principalmente a la garantía de la igualdad de oportunidades y de acceso a la educación, compensando la presencia de desigualdades sociales con medidas como la cobertura universal y gratuita de la educación obligatoria así como otras encaminadas a resolver el problema del fracaso educativo y el abandono escolar, que en España representan dos problemas especialmente graves.

Estas leyes también compartían entre sus objetivos el desarrollo de las competencias descentralizadas y compartidas entre la Administración Central y las Autonómicas. Como hemos señalado antes, la Carta Magna representa el marco legal de la descentralización y la delegación de competencias en materia educativa, distribuyendo el poder de decisión entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas. De este modo, si bien la regulación en materia educativa (a través del establecimiento de las normas básicas) se estableció como competencia exclusiva del primero, a las segundas les correspondió el desarrollo, ejecución y aplicación de dicha legislación a sus respectivos territorios, estableciendo la correspondiente reglamentación y organización de los medios personales, funcionales y materiales, así como, en suma, de la gestión del sistema educativo en su respectiva Comunidad. A partir del marco establecido por la Constitución, las diferentes leyes educativas han ido reforzando el papel de las Autonomías, pero siempre delimitadas por la actuación de la Administración Central.

En el caso particular de la transferencia de las competencias educativas dentro de la Enseñanza no universitaria, el hecho de que se tratara de un proceso “a dos velocidades” marcaría un contexto desigual en la situación de partida de las regiones en materia educativa; aspecto que, a su vez, debía sumarse a las desigualdades territoriales que, con carácter histórico, ya se habían configurado con anterioridad. De este modo, transcurrieron veinte años desde que Cataluña y País Vasco se convirtieran en las primeras regiones en recibir plenas competencias, hasta que Asturias fuera la última en hacerlo, en el año 2000. En este sentido, cabe preguntarse cómo –a partir de ese momento– fueron evolucionando las diferentes regiones.

Por otro lado, España representa un caso particular dentro del panorama internacional en lo referente a su red concertada de Centros educativos. La figura del Centro de titularidad privada financiado con fondos públicos y sujeto a una regulación Central se corresponde con la del *cuasimercado* educativo. La justificación de la existencia de un *cuasimercado* se fundamenta en la mejora o solución de fallos que puedan existir en el terreno de la eficiencia y/o la equidad, asociados dichos fallos al uso de procedimientos jerárquicos o burocráticos en la asignación de los recursos.

Para lograr sus objetivos, el *cuasimercado* se basa en una serie de mecanismos – la capacidad de elección, la competencia, la participación de la oferta privada, entre otros– que requieren ir acompañados por sistemas de financiación, regulación y control públicos. De este modo, el único mecanismo de intervención del Sector público en la educación, de los señalados anteriormente, con el que entraría en conflicto sería con el de la producción del servicio educativo: la existencia simultánea de una red pública y una privada sostenidas con fondos públicos, podría llevar a convertir a la primera en residual respecto a la segunda. Nuestra pregunta en este caso sería: ¿es eso lo que ha sucedido en el sistema educativo español en los últimos años?

La Constitución española, en su defensa de la libertad de enseñanza y la plena escolarización, ya asentaba las bases para el desarrollo de la enseñanza concertada en el territorio español (aunque sus “orígenes” se situaban algunos años antes). Sin embargo, fue siete años después cuando la LODE, del Gobierno del PSOE, configuró el actual modelo de transferencias públicas al sistema educativo privado. Tras d ella, las sucesivas leyes educativas fueron haciendo sus particulares aportaciones, especialmente en el caso de la LOPEG (en lo relativo a la participación de los miembros de la

comunidad escolar y al cobro de cantidades en concepto de actividades complementarias o extraescolares) y la LOE (al introducir el “principio del esfuerzo compartido”, buscando el compromiso social con la educación por parte de los Centros concertados para no llevar a cabo exclusiones en la escolarización).

Si bien el origen de los Centros concertados se vincula principalmente a la intervención de la Iglesia en el ámbito educativo, consideramos que el problema no reside tanto en el carácter religioso o laico del Centro concertado, en función de cuál sea su proyecto educativo, como en su capacidad de introducir mecanismos de selección del alumnado, por muy diversos motivos, a pesar de existir una normativa específica que lo prohíbe. Y este hecho se ve aún más agravado cuando se denuncia la ausencia de gratuidad en gran número de centros, que afecta de nuevo un elemento que se encuentra en la esencia, por ley, del concierto educativo, y que muchos Centros no cumplen al establecer la figura de las *donaciones* o *cuotas* a las familias. Ambos aspectos representan las dos formas por las que los *cuasimercados* consiguen la reducción de la equidad global en el sistema educativo: la selección del alumnado y la exclusión vía precios.

La última ley implantada en educación, por el Gobierno del PP, ha llevado un paso más allá el principio constitucional de la libertad de enseñanza y de elección, al dar un mayor impulso a la liberalización del servicio educativo y el fomento de la iniciativa privada. Este hecho vendría a reforzar precisamente el carácter privatizador asociado al *cuasimercado*, al utilizar mecanismos de precios a la hora de asignar las cantidades del servicio educativo, en lugar de los burocráticos (que reduciría o abandonaría), en pro de la eficiencia y/o la equidad. En este caso, la distinción entre “y/o” se volvería clave.

Capítulo V. Contexto del sistema educativo español a nivel nacional y regional: las necesidades educativas, las tasas de escolarización y el abandono educativo temprano.

Como ya hemos señalado anteriormente, para poder cumplir con el modelo establecido en el título VIII de la Constitución, las Comunidades Autónomas fueron asumiendo las competencias que les habían sido transferidas en materia educativa. El proceso de transferencias se inició en los años ochenta del siglo XX: entre 1980 y 1984 asumieron la responsabilidad sobre los niveles no universitarios Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana. A finales de la década de los ochenta, también asumió las competencias la Comunidad Foral de Navarra. En los años noventa, tras los pactos autonómicos de 1992 y la reforma de los Estatutos de Autonomía de 1994, fue posible la transferencia de las competencias educativas al resto de Comunidades (Embid, 2000 y San Segundo, 2001). De este modo, a partir del año 2000 todas las CC.AA. tenían plenas competencias en educación (con la única excepción de las becas y ayudas al estudio).

No obstante, cabe señalar que siete Comunidades ya llevaban más de diez años a cargo del sistema educativo de sus respectivos territorios cuando se incorporaron el resto de regiones. Y, a su vez, el traspaso de las competencias educativas no tuvo lugar bajo el mismo modelo de financiación ni en la misma situación económica de partida; el proceso consistió básicamente en transferir el coste de los servicios educativos que en su momento tenía la Comunidad Autónoma correspondiente. Esta situación dio lugar a que se mantuvieron notables diferencias territoriales que se habían originado en la etapa anterior a los ochenta, con la centralización educativa (Federación de Enseñanza de CC.OO., 2013).

Por lo tanto, el contexto educativo en España a lo largo de la primera década del siglo XXI va a venir marcado por señaladas disparidades regionales, de carácter histórico, no sólo a nivel de recursos, sino también de necesidades y resultados. A la hora de analizar la evolución de las Comunidades Autónomas, los principales

problemas con los que nos hemos encontrado se relacionan directamente con la gran diversidad y heterogeneidad de situaciones de partida así como de comportamientos por parte de las diferentes regiones, con tendencias que cambian según la variable analizada.

Para facilitar su análisis y atendiendo a los objetivos de la investigación, hemos clasificado a las regiones en función de su nivel de *renta per cápita*. Para ello hemos tenido en cuenta los datos correspondientes al PIB pc del año 2009, estableciendo una escala de cuatro valores: alto y medio-alto, para regiones con un nivel de PIB pc por encima de la media nacional; medio-bajo y bajo, para las que estuvieran por debajo. Hemos elegido dicho año para determinar la situación de las CC.AA. debido a que los efectos de la crisis económica (que se desencadenó a nivel internacional a finales de 2008), comenzaron a manifestarse a partir de 2009, por lo que va a marcar nuestro punto de referencia para determinar cuál fue la evolución –tanto a nivel nacional como por parte de las diferentes regiones españolas– en los años anteriores (concretamente a partir de que se culmina el proceso de transferencia de las competencias en materia educativa) y cuáles fueron posteriormente las diferentes respuestas ante la crisis. Además, hemos comprobando que la clasificación de las regiones siguiendo este criterio coincidiría con la del año 2012.

A su vez, dentro de cada grupo, hemos observado que las necesidades educativas de cada región –que vienen determinadas por la *población escolarizable* (población residente en España, de 0 a 18 años, ambos incluidos) cada año– han hecho que mantuvieran una posición estable respecto a las demás a lo largo del período de estudio⁸⁸, pudiendo clasificar a las diferentes CC.AA. en tres grupos dependiendo del tamaño de dicha población: alta, media y baja. De este modo, atendiendo a estas dos variables (una de carácter económico y otra demográfico), hemos clasificado por grupos a las diecisiete Comunidades Autónomas con plena competencia en materia educativa desde el año 2000, tal y como se presenta en el cuadro 5.1.

Esta clasificación al mismo tiempo guarda relación con la correspondiente a otras dos variables que van a ser clave para nuestro estudio: la población inmigrante y las tasas de paro correspondientes a cada región. Analizando la situación de estos indicadores en el 2009, comprobamos que existe una relación directa entre la población escolarizable y la población inmigrante, por un lado, e inversa entre los niveles de renta

⁸⁸ Analizando los valores correspondientes a los años 2000, 2009 y 2012.

per cápita y las tasas de paro, por otro. Sólo encontramos diferencias puntuales en algunas Comunidades, que serán señaladas en el momento de su análisis.

Cuadro 5.1. Clasificación territorial en función del PIB *per cápita* y la población escolarizable.

PIB <i>per cápita</i>					
Población escolarizable (0-18 años)	Datos 2009	Alto	Medio-alto	Medio-bajo	Bajo
	Alta	C. de Madrid Cataluña		C. Valenciana	Andalucía
	Media	País Vasco		C. y León Galicia	Canarias Región de Murcia C.-La Mancha
	Baja	C. Foral de Navarra	Aragón La Rioja Baleares	Cantabria Asturias	Extremadura

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del INE sobre la *Contabilidad Regional* y las *Cifras de Población* correspondientes al año 2009.

A lo largo del capítulo, y en los siguientes, dicha clasificación será la que tengamos en cuenta para el análisis de la evolución regional y la comparación del comportamiento de las distintas Comunidades a lo largo del período de 2000-2012⁸⁹.

Vamos a comenzar determinando el contexto educativo de donde partía cada una de las Comunidades Autónomas –configurado a partir de las diferentes demandas educativas por parte de la población escolarizable–, para comprobar cómo han evolucionado a lo largo del período, y cómo estas necesidades han sido satisfechas a partir de las correspondientes *tasas netas de escolarización*, que miden la relación entre el alumnado de una determinada edad que cursa la enseñanza correspondiente respecto al total de población de dicha edad. A su vez, dentro de este contexto, es necesario incluir uno de los principales problemas del sistema educativo español al que debían hacer frente (y que incide directamente en las tasas de escolarización), como es el

⁸⁹Con objeto de hacer más fluida la redacción, a partir de este momento, cuando hablemos de población o demanda estaremos haciendo referencia a la población escolarizable y en el caso del PIB per cápita emplearemos renta per cápita, renta pc o renta.

abandono educativo prematuro por parte de los jóvenes estudiantes. Tras observar cuál ha sido el desarrollo de estas tres variables, nos centraremos en el siguiente capítulo en analizar cuál ha sido la correspondiente evolución de los recursos destinados a ellos y los resultados finalmente conseguidos.

5.1. Necesidades educativas y escolarización en las enseñanzas de Régimen General no universitarias.

La población española, a lo largo de los trece años que analizamos, creció en más de seis millones de personas (un 15%). Sin embargo, dicho crecimiento respondió a una evolución muy dispar por parte de las Comunidades Autónomas: desde el crecimiento máximo, que encontramos en Baleares (que creció en un 34%) hasta el mínimo, correspondiente al Principado de Asturias (del 0,4%), sin presentar valores negativos; no obstante, dichos crecimientos, medidos en términos absolutos, no son comparables con los de regiones como Cataluña, Andalucía y la Comunidad de Madrid, que crecieron en más de un millón de personas.

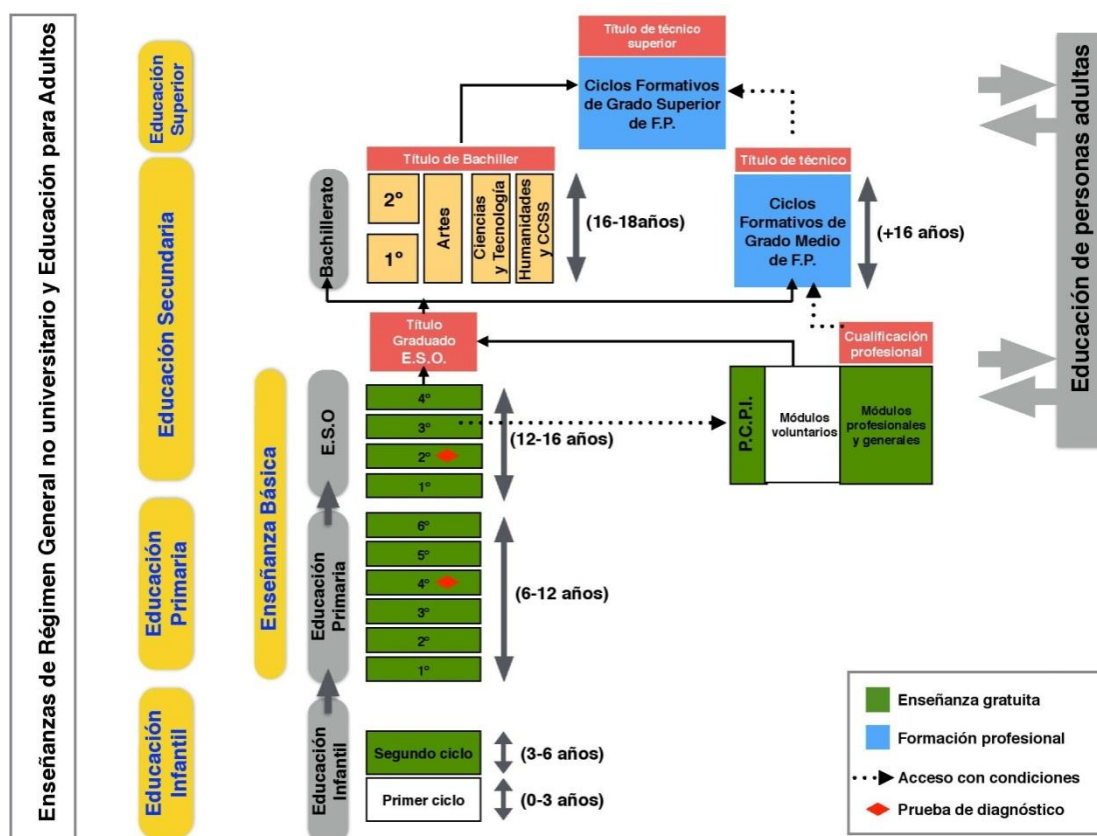
Dentro del conjunto de la población residente, las necesidades educativas vienen determinadas por el grupo de niños y jóvenes de 0 a 18 años, ambos incluidos, residentes en el territorio español (nacionales y extranjeros), que forman parte de la población escolarizable. Para el conjunto de las diecisiete Comunidades, este grupo de población creció entre 2000 y 2012 en menor proporción (un 10%), encontrando evoluciones muy diferentes, que en este caso sí van a ser negativas para algunas regiones, siendo conveniente diferenciar entre la evolución antes y después del año 2009. A su vez, hemos desglosado a la población por los diferentes niveles educativos que componen las Enseñanzas de Régimen General no Universitarias, para su posterior comparación con las tasas de escolarización (que reflejan en qué medida las necesidades educativas son satisfechas). Así, diferenciamos entre la población correspondiente a:

- Educación infantil de Primer Ciclo (0-2 años; de carácter voluntario).
- Educación infantil de Segundo Ciclo (3 a 5 años; voluntaria y gratuita desde el año 2006, a partir de la LOE).
- Educación Primaria (6 a 11 años; obligatoria).

- La población de Educación Secundaria Obligatoria (12 a 15 años; obligatoria).
- Enseñanzas post-obligatorias: Bachillerato y Ciclos de FP (16 a 18 años; de carácter voluntario).

Salvo en el primero y último de estos niveles educativos, el resto (desde los 6 hasta los 16 años) corresponden a las Enseñanzas Obligatorias y, por tanto, además de ser gratuitas, las tasas de escolarización deben de ser del 100% (véase figura 5.1.; ver también Anexo I).

Figura 5.1. Enseñanzas de Régimen General no universitario y Educación para Adultos.



Fuente: elaboración propia a partir de la información del MECD.

Veamos cuál ha sido la evolución en cada caso de las necesidades educativas y cuál ha sido el esfuerzo realizado por parte de las CC.AA. para poder satisfacerlas, diferenciando entre la etapa pre-obligatoria, obligatoria y post-obligatoria.

5.1.1. Necesidades educativas y escolarización en la etapa pre-obligatoria

Como señala el MECED⁹⁰: “La Educación infantil es la etapa educativa que atiende a niñas y niños desde el nacimiento hasta los seis años con la finalidad de contribuir a su desarrollo físico, afectivo, social e intelectual”. Como indicamos antes, esta etapa se ordena en dos ciclos: el primero comprende hasta los tres años y el segundo, gratuito desde el año 2006⁹¹, comprende desde los tres hasta los seis años de edad. Veamos por separado cómo han evolucionado ambos ciclos.

Primer ciclo de Educación Infantil:

La población entre 0 y 2 años correspondiente al conjunto de CC.AA. fue la que más aumentó del total de población en edad escolar, creciendo en todas las regiones entre 2000 y 2009; sin embargo, fue la segunda que más disminuyó entre 2009 y 2012, sólo por delante de la de 16 a 18 años.

En el año 2000, se observa que las Comunidades mantenían la misma posición que la asignada en el cuadro 5.1 respecto a la población escolarizable, de manera que Andalucía fue la región con mayor número de niños entre estas edades, seguida de Cataluña, Madrid y C. Valenciana y, por el contrario, La Rioja fue la que menos, por detrás de Asturias, Navarra y Cantabria. Para analizar su evolución, vamos a dividir a las CC.AA. en función de dicho tamaño poblacional.

Dentro de las regiones con un nivel de población alto, observamos que a Andalucía le correspondía en el año 2000 el mayor número de niños hasta los dos años de edad, seguida de Cataluña, Madrid y La Comunidad Valenciana. Las cuatro regiones crecieron en los primeros diez años, siendo la Comunidad de Madrid la que lo hizo en mayor proporción, seguida muy de cerca por Cataluña (aumentando en un 47% y 46% respectivamente). La Comunidad Valenciana también tuvo un incremento muy similar (del 42%), pero Andalucía fue la única que quedó por debajo del crecimiento medio (con un aumento del 25% frente al 34% medio). Sin embargo, fue en las regiones de menor nivel de renta en donde disminuyó en mayor medida la demanda entre 2009 y

⁹⁰<http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/areas-educacion/sistema-educativo/enseñanzas/educacion-infantil.html>.

⁹¹Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) y Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación Infantil.

2012, ambas por encima de la media, mientras que Madrid y Cataluña lo hicieron por debajo. Andalucía, a pesar de crecer menos y disminuir más que las de mayor nivel de renta per cápita, siguió siendo la región con mayor población escolarizable todos los años.

Tabla 5.1. Población escolarizable y tasas de escolarización (0-2 años).

Pobl. Escolarizable		Variación %		Tasas escolarización		
0 a 2 años	2000	2000-2009	2009-2012	2000-01	2009-10	2012-13
Total Nacional	1.121.466	34	-5	9	26	32
Andalucía	234.353	25	-7	1	27	35
Aragón	28.620	40	-4	3	29	33
Asturias	19.403	25	-3	2	12	17
Baleares	25.616	44	-6	7	17	22
Canarias	53.372	15	-11	2	..	7
Cantabria	11.989	41	-4	2	21	25
C. y León	52.543	19	-4	3	13	19
C. - La Mancha	50.588	34	-4	2	31	32
Cataluña	177.044	46	-4	27	33	35
C. Valenciana	115.768	42	-9	5	19	26
Extremadura	30.332	4	-4	1	3	16
Galicia	56.130	21	-3	0,0	21	39
Madrid	153.786	47	-4	14	39	43
Murcia	39.551	42	-8	8	18	17
Navarra	15.510	35	-1	13	5	10
P. Vasco	49.943	27	1	21	50	53
Rioja	6.918	46	-4	3	6	33

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE y del MECD.

En las Comunidades con nivel de población escolarizable medio, donde –a su vez– son mayoría las regiones con menor PIB pc, encontramos que Galicia tenía un mayor número de niños entre 0 y 2 años, seguida de Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, País Vasco y Región de Murcia. Como sucedió en las CC.AA. con mayor nivel de población, todas crecieron entre 2000 y 2009; sin embargo, no todas disminuyeron en los cuatro años siguientes: sólo el País Vasco, la región con mayor nivel de PIB pc del grupo, creció en un 1%, siendo la única de las diecisiete Comunidades en que (la que) aumentó la población en este intervalo de edad. El mayor incremento en los diez primeros años correspondió a la Región de Murcia, que fue la única de este grupo que superó el crecimiento medio, muy por delante del País Vasco; sin embargo, la segunda región del grupo en la que más disminuyó la población

escolarizable entre 2009 y 2012, sólo por delante de Canarias (ambas con los menores niveles de renta pc). Canarias fue la que menos creció en los diez primeros años y, sin embargo, fue en la que posteriormente se redujo en mayor medida su población escolarizable, correspondiéndole la mayor reducción porcentual del conjunto de Comunidades entre 2009 y 2012.

Finalmente, de las siete Comunidades con menor nivel de población escolarizable, Extremadura se situó a la cabeza en el año 2000, por delante de Aragón, Baleares, Asturias, Navarra, Cantabria y La Rioja. Pero fue esta última en la que la demanda aumentó en mayor medida entre 2000 y 2009 (en casi un 50%). De hecho, las tres regiones de renta media-alta crecieron en mayor proporción que Navarra, aunque todas superaron el crecimiento medio. Algo que no sucedió en Asturias ni en Extremadura. En la región con menor PIB pc –Extremadura– encontramos el menor crecimiento antes de 2009 (muy por debajo del resto de CC.AA., no sólo de las del grupo), incremento que se vio compensado con una reducción en las misma proporción entre los cuatro años siguientes, siendo la única comunidad que registró tal comportamiento. Aun así, no fue en la que más disminuyó la población de este intervalo de edad, ya que en Baleares la reducción fue superior. Navarra, por el contrario, fue la que registró la menor disminución, de grupo y del conjunto de CC.AA., quedando sólo por detrás del incremento ya señalado del País Vasco.

En suma, si bien las regiones que partían de mayores niveles de población escolarizable a comienzos del período eran las Comunidades con menor PIB pc, los mayores incrementos en los diez primeros años –dentro de cada grupo de población– correspondieron a las CC.AA. con mayor nivel de renta, resultado de condiciones socioeconómicas más favorables y del aumento significativo de la población inmigrante entre estos años. La Comunidad Valenciana, Región de Murcia y Cantabria representaron tres excepciones dentro de las regiones con menor nivel de renta, pero el motivo lo encontramos en incrementos muy significativos de la población inmigrante, muy superiores a la media nacional. A partir de la crisis, observamos que si bien en la mayoría disminuyó la población escolarizable, en las regiones donde la población inmigrante continuó aumentando entre 2009 y 2012 –País Vasco, Cataluña, La Rioja, Aragón y Castilla-La Mancha– la demanda cayó en menor medida o incluso siguió registrando valores positivos, como fue el caso del País Vasco. En general, en las CC.AA. con mayor nivel de PIB pc la población escolarizable disminuyó en menor

proporción, mientras que en Andalucía, Región de Murcia, C. Valenciana y Canarias , donde se combinó nivel de renta bajo, con nivel de población alto y disminución de la población inmigrante superior a la media, la demanda cayó en mayor medida.

Comparando esta evolución con las *tasas de escolarización*, comprobamos que en el año 2000 sólo las cuatro Comunidades con mayor nivel de PIB pc superaban la tasa media (con Cataluña a la cabeza), mientras que los menores porcentajes correspondían a las regiones con menor nivel de renta: Canarias, Castilla-La Mancha, Cantabria, Asturias, Andalucía y Extremadura. Sin embargo, entre 2000 y 2009, estas últimas hicieron un gran esfuerzo para aumentar dichas tasas, especialmente en los casos de Castilla-La Mancha y Andalucía, que pasaron a situarse por encima de la media. No obstante, el esfuerzo por parte de la Comunidad Valenciana, Región de Murcia y Cantabria, fue particularmente notable ya que, si bien se quedaron por debajo de la media, fueron las regiones con menor nivel de renta donde las necesidades se habían incrementado en mayor medida. Dentro de las Comunidades más ricas, destaca el esfuerzo por parte del País Vasco que pasó del 21% al 50%, superando a Cataluña (en un contexto en el que su población crecía en gran medida). Este comportamiento contrasta con el de Navarra, que fue la única comunidad donde las tasas de escolarización disminuyeron (también en un contexto de crecimiento de sus necesidades educativas). No obstante, a partir de 2009 corrigió dicha tendencia, aunque no llegó a alcanzar las tasas del año 2000.

Al final del período el panorama era muy distinto al inicial: el País Vasco se situaba a la cabeza, casi diez puntos por encima de la siguiente, la Comunidad de Madrid. El esfuerzo sostenido de Galicia y Andalucía (especialmente de la comunidad gallega) les permitió colocarse por encima de la media y por delante de Cataluña. Llama la atención el menor esfuerzo realizado por esta última región, comparado con la Comunidad de Madrid o incluso con otras regiones con similar evolución de su población inmigrante, como Aragón, La Rioja y Castilla-La Mancha, que también lograron superar la tasa media.

Navarra pasó a colocarse de las últimas regiones, junto con las de menor nivel de renta: Canarias, Región de Murcia y Extremadura. Pero las tres tuvieron diferente evolución: si bien no podemos conocer lo sucedido en Canarias, al no disponer de datos correspondientes al curso 2009-2010, cabe señalar que Extremadura realizó uno de los

mayores esfuerzo en estos cuatro últimos años (pasando del 3% al 15%), mientras que la Región de Murcia fue la única comunidad en la que la tasa disminuyó. No obstante, este último dato no puede eclipsar el significativo esfuerzo realizado de forma general por parte de todas las Comunidades a lo largo del período en esta etapa educativa, que pasó de una tasa media del 9% a una del 32%.

Segundo ciclo de Educación Infantil:

La población escolarizable entre 3 y 5 años fue la segunda que más creció antes de 2009 y la que más lo hizo después (junto con la de 6 a 15 años). Es muy importante señalar que en la primera década del siglo XXI se completó la escolarización de los alumnos de este segundo ciclo (de carácter no obligatorio), consiguiendo que se generalizara en toda España, tal y como indica el MECD, de forma que “en la actualidad prácticamente el 100% de los niños y niñas de 3 a 6 años acuden al colegio de manera gratuita”⁹². Pero hubo un gran esfuerzo por parte de algunas CC.AA., especialmente en la escolarización de los niños de 3 años, que eran los que en el año 2000 estaban escolarizados en menor porcentaje (Federación Enseñanza CC.OO., 2013).

Dentro de las cuatro regiones con un nivel de población escolarizable alto, volvemos a observar que, en el año 2000, a Andalucía le correspondió el mayor número de niños entre estas edades, por delante de Cataluña, Madrid y La Comunidad Valenciana. En este intervalo de edad todas ellas crecieron en ambos sub-períodos, sin embargo apreciamos diferencias entre el primero y el segundo: en este caso, entre 2000 y 2009, Cataluña fue la que creció en mayor proporción, en casi un 50%, mientras que Andalucía de nuevo fue la que menos lo hizo (en un 21%), quedando por detrás del crecimiento medio. En los cuatro años siguientes, sin embargo, destacaron la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana por ser respectivamente las que crecieron en mayor y menor medida, manteniéndose Cataluña y Andalucía en el crecimiento medio. No obstante, de nuevo Andalucía mantuvo su posición de mayor nivel de demanda absoluta.

⁹²<http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/areas-educacion/sistema-educativo/enseanzas/educacion-infantil.html>.

Tabla 5.2. Población escolarizable y tasas de escolarización (3 a 5 años).

Pobl. Escolarizable		Variación %		Tasas escolarización		
3 a 5 años	2000	2000-2009	2009-2012	2000-01	2009-10	2012-13
Total Nacional	1.100.576	32	5	97	98	96
Andalucía	235.167	21	5	89	100	97
Aragón	28.730	33	6	98	97	96
Asturias	19.389	20	7	100	100	98
Baleares	24.301	44	6	100	94	93
Canarias	50.875	25	-1	100	97	94
Cantabria	11.612	40	6	99	97	96
C. y León	53.635	15	2	100	99	98
C. - La Mancha	52.376	25	7	100	99	96
Cataluña	165.783	48	5	100	98	96
C. Valenciana	112.979	41	4	95	96	95
Extremadura	31.809	-1	3	98	100	99
Galicia	56.520	17	5	97	99	98
Madrid	144.601	44	6	98	97	96
Murcia	38.835	38	4	99	99	98
Navarra	14.743	36	5	99	98	96
P. Vasco	46.771	31	5	100	100	98
Rioja	6.609	48	4	100	96	96

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE y del MECD.

En las seis Comunidades con nivel de población escolarizable medio, encontramos que Galicia también tenía un mayor número de niños en este intervalo de edad, seguida en este caso de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Canarias, País Vasco y la Región de Murcia. Al igual que en las CC.AA. anteriores, todas crecieron entre 2000 y 2009: la que lo hizo en mayor medida fue la Región de Murcia (siendo de nuevo la única de este grupo que superó el crecimiento medio) y también por delante del País Vasco. Por el contrario el menor incremento no correspondió a Canarias, sino a Castilla y León. Sin embargo, como sucedió también en el anterior grupo, ninguna de ellas mantuvo la misma posición en los siguientes años, principalmente debido a que donde más creció la población escolarizable entre 2009 y 2012 fue en Castilla-La Mancha (dos puntos por encima de la media), mientras que Canarias fue la única comunidad donde la demanda cayó (en un 1%). Castilla y León, por su parte, registró de nuevo el menor incremento entre estos años.

Por último, en las regiones con menor nivel de población escolarizable, de nuevo Extremadura se situó a la cabeza en el año 2000, siguiendo el resto el mismo orden que en el caso de los niños de 0 (y) a 2 años. Pero sólo en la única región peninsular del sur, Extremadura, con menor nivel de renta pc, encontramos que la demanda disminuyó entre los diez primeros años (siendo la única de las diecisiete CC.AA. que tuvo esta evolución entre 2000 y 2009); todas las demás (excepto Asturias), crecieron por encima de la media, correspondiendo precisamente a La Rioja el mayor incremento (también en este caso de cerca del 50%). Entre 2009 y 2012, sin embargo, fue Asturias la que registró el mayor aumento, mientras que Extremadura –si bien creció entre estos años– fue la que menos lo hizo de todas las regiones.

Si bien el MECD sólo proporciona información sobre las tasas de escolaridad neta de los niños de 3 años, hemos calculado las tasas para el intervalo de 3 a 5 años a partir de la relación entre el alumnado que cursó este nivel de enseñanza respecto al total de población de dicha edad. De este modo, comprobamos que diez Comunidades no alcanzaban el 100% de escolarización en el año 2000, aunque se situaban muy cerca: tres con mayor nivel de renta, Navarra, Madrid y Aragón; Cantabria, Galicia, C. Valenciana, Región de Murcia, Extremadura y Andalucía, con menor. De ellas, sólo la C. Valenciana y Andalucía quedaban por debajo de la media nacional (del 97%), con unas tasas del 95% y 89% respectivamente. En estas dos regiones, los niños de 3 años estaban escolarizados en un 88% y 67%, respectivamente, siendo las menores tasas netas de las diecisiete Comunidades (por debajo del 90% de escolarización a nivel nacional). Sin embargo, en el año 2009 la comunidad andaluza ya alcanzó el 100% de escolarización de 3 a 5 años, mientras que Baleares, cuya población escolarizable de estas edades había crecido en ambos sub-períodos por encima de la media, redujo su porcentaje entre 6-7 puntos porcentuales, pasando a ser la región con menor tasa de escolarización en 2009 y 2012. La Comunidad Valenciana, por su parte, se mantuvo en el 95-96% hasta el final del período.

5.1.2. Necesidades educativas y escolarización en la etapa obligatoria

La población comprendida entre los 6 y 15 años creció a nivel general en un 3% entre 2000 y 2009, notablemente menos que la población infantil, aunque entre los tres años siguientes aumentó la tasa de crecimiento, alcanzando el 5% (creciendo en la misma

proporción que la de 3-5 años). No obstante, estos porcentajes esconden crecimientos entre 2000 y 2009 del 10%, en el caso de la población de 6 a 11 años (correspondiente a Primaria), y disminuciones del 5% en la de 12 a 15 años (la población de ESO). A partir de 2009 en ambos intervalos de edad las variaciones fueron positivas (6% y 2% respectivamente).

A nivel regional, en el año 2000 se observa de nuevo que, dentro de las Comunidades con mayor tamaño de población, Andalucía fue la que tenía un mayor número de jóvenes entre estas edades y la C. Valenciana la que menos. Sin embargo, las distancias entre la Comunidad andaluza y la catalana disminuyeron considerablemente entre 2000 y 2009 debido a la reducción en un 5% de la población escolarizable de la primera (principalmente la de 12 a 15 años), frente al incremento en un 8% de la segunda (sobre todo la de 6 a 11 años). Aunque en Andalucía aumentó la población correspondiente a Primaria a partir de 2009, las diferencias entre ambas regiones siguieron reduciéndose en los tres años siguientes por el mayor aumento de Cataluña (esta vez en ambos tramos de edad por igual).

Tabla 5.3. Población escolarizable y variación porcentual por etapas (6 a 15 años).

Pobl. Escolarizable		Variación %		Variación % (6 a 11)		Variación % (12 a 15)	
6 a 15 años	2000	2000-2009	2009-2012	2000-2009	2009-2012	2000-2009	2009-2012
Total Nacional	4.212.574	3	5	10	6	-5	2
Andalucía	920.742	-5	3	-1	5	-10	0
Aragón	107.258	8	4	15	6	-1	2
Asturias	84.830	-14	4	-3	6	-27	1
Baleares	88.995	17	6	23	6	8	5
Canarias	196.962	4	4	10	3	-4	5
Cantabria	49.055	-4	8	8	10	-18	4
C. y León	223.626	-10	1	-3	3	-18	-1
C. - La Mancha	201.671	4	2	6	4	1	0
Cataluña	590.630	18	8	26	9	6	6
C. Valenciana	430.582	10	4	17	6	0	2
Extremadura	129.220	-15	-2	-14	0	-16	-4
Galicia	246.648	-15	3	-8	5	-24	-1
Madrid	530.409	11	6	20	8	-1	3
Murcia	142.963	12	4	17	6	5	2
Navarra	50.447	20	6	28	6	9	6
P. Vasco	173.179	3	8	15	8	-12	7
Rioja	25.323	13	6	22	7	2	5

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE y del MECD.

Respecto al siguiente grupo de regiones, observamos que la relación que guardan las Comunidades entre sí es la misma que en el caso de la población de 3 a 5 años. Sin embargo, en este caso las regiones de nivel de renta per cápita medio alto –Galicia y Castilla y León– fueron las únicas en las que la población disminuyó entre 2000 y 2009, siendo en la comunidad gallega en mayor medida (junto con Extremadura, fueron las dos regiones donde disminuyó en número de jóvenes entre 6 y 15 años en los diez primeros años). La Región de Murcia, por el contrario, fue donde más creció la población, cuatro veces más que en el País Vasco. Pero en este tramo de edad encontramos un cambio significativo respecto a la etapa pre-obligatoria: la región vasca fue la que más creció entre 2009 y 2012 dentro de este grupo y también en el conjunto de CC.AA., junto con Cataluña y Cantabria (creciendo en los tres casos un 8% su población escolarizable). En el caso del País Vasco fue debido al incremento en un 15% de su población entre 6 y 11 años, que se vio compensado por la reducción en un 12% de la de 12 a 15. Por otro lado, Castilla y León también fue, en este tramo de edades, la comunidad que menos creció, reduciendo la población correspondiente a la ESO.

En el caso de las regiones con menor nivel de población, de nuevo observamos la misma posición relativa de las Comunidades en el año 2000 comentado anteriormente, siendo Extremadura la región con mayor demanda y La Rioja la que tuvo menor. Sin embargo, a lo largo del período las posiciones cambiaron bastante dentro de este grupo: la combinación entre la disminución de la población en Extremadura en ambos sub-períodos, con el incremento de Baleares, también en los dos tramos, hizo que finalmente la segunda se colocara por delante de la primera; no obstante, Aragón también creció y, aunque lo hizo en menor medida que Baleares, fue suficiente para convertirse en la comunidad con mayores necesidades. Por otro lado, como sucedió en Extremadura, en Asturias y Cantabria también disminuyó la población escolarizable, pero sólo entre 2000 y 2009; en el primer caso, el incremento a partir de 2009 no fue suficiente para compensar la caída, disminuyendo finalmente la población respecto al año 2000, mientras que el caso de Cantabria fue el contrario, registrando uno de los mayores aumentos entre 2009 y 2012. El resto de Comunidades aumentaron en los dos sub-períodos correspondiendo los mayores incrementos a tres de las regiones con mayor nivel de renta: Navarra, Baleares y La Rioja.

Por lo tanto, en los diez primeros años, observamos que nuevamente en las regiones con mayor nivel de PIB pc fue donde aumentó en mayor medida la población

escolarizable en las etapas obligatorias. La Comunidad Valenciana y la Región de Murcia representan –también de nuevo– casos aparte, al tener un menor nivel de renta, pero fueron dos de las Comunidades que registraron los mayores incrementos de la población inmigrante a lo largo de este primer sub-periodo (al igual que sucedió en Aragón, La Rioja, Cataluña y Navarra). Canarias y Castilla-La Mancha también superaron la media, frente al País Vasco, que fue la única región de renta alta que creció por debajo de la media en este intervalo de edad. No obstante, no llegó a registrar variaciones negativas, como fue el caso de Andalucía, Extremadura, Castilla y León, Galicia, Asturias y Cantabria (todas ellas principalmente por descenso en la jóvenes entre 12 y 15 años), regiones con menor nivel de renta. A partir de 2009, sólo en Extremadura disminuyó la población escolarizable (en un 2%); en todas las demás regiones con nivel de renta per cápita bajo y medio-bajo (con la única excepción de Cantabria, que fue donde más creció la población del conjunto de CC.AA.), el número de jóvenes creció por debajo de la media. Sin embargo, en todas las regiones con mayor nivel de renta (con la única excepción de Aragón), la población aumentó, de nuevo, por encima de la media.

En este caso, al ser las tasas de escolarización del 100%, los aumentos en la población escolarizable se traducen en un aumento de las necesidades educativas que deben satisfacer las diferentes Comunidades autónomas y para ello, por lo tanto, deben destinar un mayor volumen de recursos. Cuanto mayor es el crecimiento, mayor es el esfuerzo que debe realizar la región. Sin embargo, una reducción de la población escolarizable no debe traducirse necesariamente en la reducción de los recursos empleados, ya que estos pueden destinarse a la mejora de la calidad de los servicios educativos prestados, sobre todo en épocas de crecimiento económico.

5.1.3. Necesidades educativas y escolarización en la etapa post-obligatoria

Esta etapa educativa no universitaria abarca a jóvenes a partir de los 16 años, que pueden cursar tanto Bachillerato como Ciclos Formativos. El Bachillerato forma parte de la educación secundaria postobligatoria y, por lo tanto, tiene carácter voluntario. Consta de dos cursos académicos que se realizan ordinariamente entre los 16 y 18 años

de edad⁹³. Los Ciclos Formativos, por su parte, también son de carácter voluntario y requieren estar en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria para el acceso directo a la formación profesional de grado medio, y del título de Bachiller para el acceso a los de grado superior (de acuerdo a lo previsto en el artículo 41.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación)⁹⁴.

Tabla 5.4. Población escolarizable y tasas de escolarización (16 a 18 años).

Pobl. Escolarizable		Variación %		Tasas escolarización 16 años			Tasas escolarización 17 años			Tasas escolarización 18 años		
16 a 18 años	2000	2000-2009	2009-2012	2000	2009	2012	2000	2009	2012	2000	2009	2012
Total Nacional	1.567.580	-12	-6	93	94	96	81	86	92	40	47	50
Andalucía	326.981	-12	-8	90	94	99	76	87	97	36	48	52
Aragón	39.731	-9	-3	95	94	95	86	86	89	41	45	48
Asturias	36.636	-33	-8	95	90	97	93	89	91	45	53	44
Baleares	30.609	4	-4	85	87	87	70	73	79	32	40	44
Canarias	71.344	-9	-4	98	98	93	83	86	86	44	50	51
Cantabria	20.219	-25	-8	99	96	95	91	87	90	47	52	53
C. y León	87.281	-22	-8	100	99	98	90	91	93	48	53	53
C. - La Mancha	67.915	2	-7	94	94	95	81	83	89	35	48	53
Cataluña	221.410	-8	-2	95	95	92	79	83	91	38	41	47
C. Valenciana	159.409	-7	-6	86	91	95	77	82	89	38	44	49
Extremadura	44.227	-12	-10	96	92	97	85	84	89	38	53	55
Galicia	102.543	-30	-10	99	96	98	90	90	93	43	51	54
Madrid	202.135	-12	-4	93	95	96	83	87	93	41	46	50
Murcia	51.709	-5	-6	91	92	95	77	83	86	37	43	46
Navarra	18.982	-9	2	93	94	94	85	88	91	43	45	47
P. Vasco	70.444	-26	-3	99	99	100	99	98	98	46	51	50
Rioja	9.564	-8	-4	95	94	98	82	86	92	41	47	51

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE y del MECD.

⁹³Véase al respecto las siguientes referencias legislativas: *Real Decreto 1105/2014*, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato; *Ley Orgánica 2/2006*, de 3 de mayo, de Educación; *Real Decreto 1467/2007*, de 2 de noviembre por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas.; *Corrección de errores del Real Decreto 1467/2007*, de 2 de noviembre por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas; *Real Decreto 242/2009*, de 27 de febrero, por el que se establecen convalidaciones entre las enseñanzas profesionales de Música y de Danza y la Educación secundaria obligatoria y el Bachillerato, así como los efectos que sobre la materia de Educación física deben tener la condición de deportista de alto nivel o alto rendimiento y las enseñanzas profesionales de Danza; *Orden EDU/2395/2009*, de 9 de septiembre, por la que se regula la promoción de un curso incompleto del sistema educativo definido por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, a otro de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; *Ley Orgánica 8/2013*, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

⁹⁴También es posible acceder a los Ciclos Formativos mediante prueba, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41.2 de la citada Ley Orgánica. Véase al respecto el *Real Decreto 1538/2006*, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

La población escolarizable entre 16 y 18 años fue la única que disminuyó, en un 12%, entre 2000 y 2009, volviendo a caer entre los siguientes cuatro años, en un 6% (aunque la mitad, fue una reducción mayor que la de 0 a 2 años). No obstante, la disminución no fue generalizada a nivel regional.

Dentro de este intervalo de edad, Andalucía volvió a tener la supremacía respecto a la población escolarizable a lo largo de todo el período, por delante de Cataluña, Madrid y C. Valenciana. En las cuatro Comunidades disminuyó el número de jóvenes entre estas edades en ambos sub-períodos, registrando las mayores reducciones Andalucía y la Comunidad de Madrid (ésta última, sobre todo, entre 2000 y 2009). Pero sólo Andalucía llegó a superar la reducción media, entre 2009 y 2012.

Es en el grupo de regiones con nivel de población medio donde encontramos las mayores reducciones en ambos sub-períodos, siendo particularmente significativos los casos de Galicia y Castilla y León, con nivel de renta medio-bajo. También el País Vasco vio reducida de forma muy significativa su población escolarizable, principalmente en los diez primeros años, ya que a partir de 2009 registró la menor de las disminuciones del grupo. Sin embargo, las Comunidades de este grupo con bajo nivel de renta per cápita fueron las que menores disminuciones registraron, por debajo de la media, e incluso en el caso de Castilla-La Mancha tuvo lugar un aumento del número de jóvenes en estas edades del 2% entre 2000 y 2009. No obstante, su reducción a partir de 2009 fue superior a la de Región de Murcia y Canarias.

Entre las CC.AA. con menor tamaño de población también encontramos una en la que aumentó el número de adolescentes entre 16 y 18 años antes de 2009 (Baleares) y otra después (Navarra). Sin embargo, en el caso de Baleares, la reducción entre 2009 y 2012 compensó dicho crecimiento e hizo que la cifra final fuera ligeramente inferior a la del año 2000; y, en el de Navarra, la reducción en los primeros años apenas se vio compensada con el incremento posterior (aunque fue la única de las diecisiete Comunidades en la que la población escolarizable creció entre 2009 y 2012). En este grupo, son de nuevo las regiones con nivel de renta medio-bajo, Cantabria y Asturias, las que tuvieron las mayores reducciones en ambos sub-períodos, aunque de forma más notable en el primero. Pero en este caso no fue la única región con PIB pc bajo, Extremadura, la que registró las menores caídas, sino que —como ya hemos señalado— fueron las de nivel de renta alto y medio-alto.

Dentro de esta reducción de la población escolarizable –común al conjunto de Comunidades, en mayor o menor medida y con las excepciones señaladas–, los avances en la escolarización de los jóvenes entre 16 y 18 años guardaron una mayor relación con las políticas educativas y laborales puestas en marcha (Federación Enseñanza CC.OO., 2013). Las tasas más altas, a lo largo del período, las encontramos en los jóvenes de 16 años (por encima del 90%), seguidas de los de 17 años (alrededor del 80% y el 90%) y, por último, los de 18 años (entre el 40% y el 50%).

Baleares fue de las diecisiete CC.AA. la región con menores tasas en las tres edades, entre 2000 y 2012, quedando siempre por debajo de la media. Pero en otras Comunidades que partían de tasas de escolarización más bajas, observamos el importante esfuerzo realizado a través de los respectivos incrementos en la escolarización. Tal fue el caso de Andalucía, que en las tres edades tenía en el año 2000 tasas inferiores a la media y, sin embargo, al finalizar el período consiguió alcanzar casi el 100% en el caso de los alumnos de 16 y 17 años y superar el 50% de media en los de 18 años. Otros dos casos los encontramos en Extremadura y Castilla-La Mancha, aunque principalmente en las tasas correspondientes a los jóvenes de 18 años. La Región de Murcia fue otra Comunidad que partía de tasas bajas en las tres edades y también fue muy significativo su incremento a lo largo de los años, aunque no fue suficiente para superar la media en ninguno de los casos. Canarias, por su parte, representa un caso particular dentro de las regiones de nivel de PIB pc bajo, ya que la tasa de escolarización disminuyó entre los alumnos de 16 años, pasando a quedar por debajo de la media; en la de 17 años aumentó, pero también quedando por debajo de la media y en la de 18 años fue el único caso en el que el incremento de la escolarización le permitió superar la media nacional.

Por el contrario, entre las regiones con mayor nivel de renta per cápita, se encuentran las mayores tasas de escolaridad, correspondientes al País Vasco (con los mayores porcentajes en las tres edades), la Comunidad de Madrid y La Rioja. Cataluña, Navarra y Aragón –junto con el caso ya señalado de Baleares– registraron tasas inferiores a la media en los 16 y 18 años. Llama la atención la evolución de Cataluña, que tuvo una variación negativa significativa en la escolarización de los jóvenes de 16 años, siendo el único caso donde sus tasas quedaban por encima de la media en el año 2000, de manera que finalmente quedó por debajo del promedio; en las demás edades, sin embargo, las tasas aumentaron a lo largo del período.

Con este último apunte concluimos el análisis de las necesidades educativas en España a lo largo del período, para pasar ahora a centrarnos en uno de los aspectos que directamente más incidió en dichas necesidades, como es el problema del abandono educativo.

5.2. El abandono educativo temprano en España.

El abandono educativo temprano (AET) se considera como uno de los problemas más graves del sistema educativo español, junto al rendimiento de los estudiantes al finalizar la enseñanza obligatoria, tal y como señalan regularmente los Informes PISA (Ministerio de Educación, 2010 y 2014a; Villar *et al.*, 2012; Serrano *et al.*, 2013). Ambos problemas se encuentran directamente relacionados, en la medida en que un menor rendimiento en la enseñanza secundaria obligatoria puede dar lugar a un mayor abandono prematuro de los estudios. Y, a su vez, dicho abandono prematuro por parte de una proporción significativa de la población en edad escolar tiene serias implicaciones para el desarrollo económico y de los niveles de productividad del país, la inclusión laboral (en términos de tasas de actividad, empleabilidad, paro y temporalidad) y, especialmente, de inclusión social⁹⁵.

Por este motivo, un objetivo prioritario de las políticas educativas es que los jóvenes continúen su formación más allá de las etapas obligatorias por los efectos positivos en el desarrollo individual de la persona y en el progreso de la sociedad, facilitando el futuro acceso al mercado laboral, de forma que la reducción del abandono es uno de los objetivos prioritarios de la *Estrategia de Educación y Formación 2020* (ET 2020) de la Unión Europea: “Como contribución al aseguramiento de que un máximo de discentes terminan su educación y formación: para 2020, la proporción de abandonos prematuros de la educación y formación debería estar por debajo del 10%” (Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (“ET 2020”): 119/7).

⁹⁵La preocupación por el AET se basa en los previsibles efectos negativos que supone el abandono en términos de inserción en el mercado laboral y la proyección futura de los jóvenes que abandonan los estudios, pero además se tienen en cuenta otros ámbitos en los que un mayor nivel de educación y formación va asociado a mejores resultados en términos de salud, esperanza de vida, calidad de vida, criminalidad, difusión y prevalencia de los valores democráticos y participación social, entre otros. Véase al respecto Lochner y Moretti (2004), Heckman y Lafontaine (2010); OCDE (2012) y Serrano (2013).

Así, la magnitud de este indicador es tal que forma parte:

- De los ocho indicadores definidos para el seguimiento de los objetivos de la estrategia Europa 2020 y es también uno de los puntos de referencia para el seguimiento de los objetivos 2010-2020 de los sistemas educativos y formativos.
- De los Indicadores de Desarrollo Sostenible, de los Indicadores de igualdad de género de EUROSTAT, de los Indicadores Educativos Europa 2020 y del marco estratégico Educación y Formación 2020 (ET 2020).
- Y también de los Indicadores de empleo y política social, en el apartado de educación y formación.

No obstante, dado que los objetivos globales de la ET2020 debían concretarse, de manera específica, en cada Estado miembro, en el caso de España se estableció la meta de reducción del índice de abandono escolar en el 15% para el año 2020 (MEC, 2011). A su vez, el objetivo para reducir el abandono se centra en estimular la continuidad de los estudios al finalizar la educación obligatoria, que permita alcanzar una mayor cualificación y desincentivar la entrada temprana en el mercado de trabajo.

Se considera que el AET se produce cuando una persona abandona los estudios sin haber concluido algún tipo de formación más allá de la enseñanza obligatoria (población que sólo tiene enseñanza media inferior o menos) y ha dejado de seguir actividades de educación o formación. El abandono temprano de la educación y la formación es un indicador que define a las personas entre 18 y 24 años que han abandonado sus estudios al finalizar la etapa obligatoria –o con anterioridad– y que no está cursando ningún tipo de formación, reglada o no reglada. En España, los datos se elaboran a partir de la *Encuesta de Población Activa* (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE)⁹⁶.

El AET es un problema especialmente acusado en España, donde las tasas de abandono se sitúan entre las más altas de la Unión Europea. Los estudios sobre el abandono educativo en España señalan que el patrón de abandono tradicionalmente ha

⁹⁶Se trata de la misma fuente utilizada por los organismos nacionales e internacionales para elaborar las estadísticas sobre el AET.

sido dispar, en función de las características personales del individuo⁹⁷. No obstante, sí es posible definir una serie de pautas que se repiten con mayor frecuencia dentro de la heterogeneidad señalada (Serrano, 2013):

- 1) Las tasas de AET son siempre mayores en el caso de los hombres que de las mujeres. El abandono es un rasgo predominantemente masculino para el conjunto de la UE, pero en el caso español es más acusado.
- 2) A su vez, las tasas de abandono son mayores dentro de la población extranjera que en la nacional.
- 3) Existe una relación inversa entre la capacidad económica familiar y el AET, de forma que el abandono es mucho más intenso en el caso de las familias con menores rentas.
- 4) El nivel de estudios del padre y de la madre (especialmente el de ésta última) son clave, reduciéndose la tasa a medida que dicho nivel aumenta.
- 5) El AET también está relacionado con la edad del individuo, de forma que el abandono tiende a crecer con la edad.
- 6) Las variables regionales también son significativas dentro este ámbito, confirmando la importancia del entorno en la propensión de los jóvenes al abandono, especialmente en lo referido al entorno laboral.
- 7) Por último, pero con especial relevancia, el AET está directamente relacionado con los logros y resultados durante el período de escolarización obligatoria, existiendo una clara diferencia entre las tasas abandono de los estudiantes que completan con éxito la ESO frente a los que no lo consiguen. Este aspecto se encuentra relacionado con el anterior, en la medida en que las características del entorno educativo, en general, y de los Centros, en particular, van a influir en los resultados.

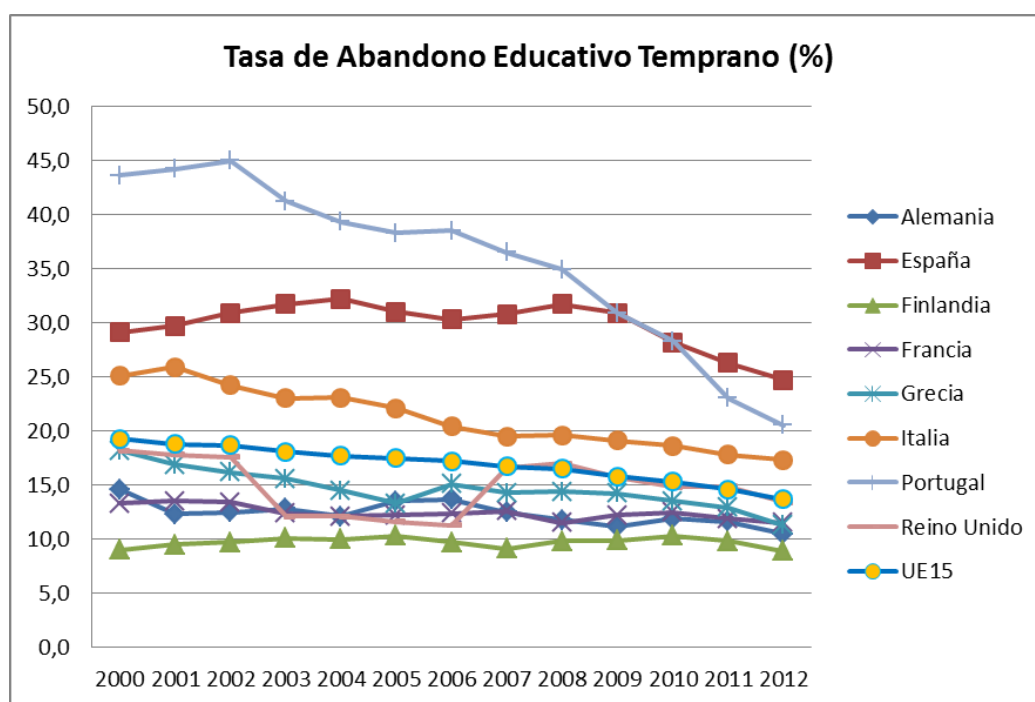
El abandono se encuentra básicamente ligado a la voluntad por parte de los individuos de encontrar empleo⁹⁸, los cuales, a su vez, consideran que no les compensa ampliar su

⁹⁷Véase al respecto MECD (2013), INEE (2013) y Felgueroso *et al.* (2011).

⁹⁸La decisión de abandonar se ve afectada por numerosos factores, entre los que influyen principalmente los beneficios que el joven espera de proseguir con sus estudios frente a los costes asociados a dicha decisión. Ambos aspectos dependen de las características propias del estudiante, pero existen numerosos factores del entorno que van a incidir en la elección (Serrano, 2013). A nivel general, encontramos autores como Keane y Wolpin (1997) y Eckstein y Wolpin (1998), que analizaron este tipo de decisiones relativas a la continuación de la educación después de la enseñanza obligatoria, mientras que otros se centraron en determinados aspectos como: la importancia de las características familiares (Dustmann, 2004; Blanden, 2009); la del componente salarial (Neumark y Watcher, 1995; Sanders, McKinnish y Black, 2005) y la influencia del desempleo (Duncan, 1965; Dellas y Sakellaris, 2003; Clark, 2007; Clark,

formación o piensan que las probabilidades de completarla con éxito son demasiado bajas. Sin embargo, el abandono temprano del sistema educativo dificulta su adecuada inserción laboral, exponiéndoles en mayor medida al desempleo, ya que los datos muestran que estos jóvenes se enfrentan a un mayor riesgo de paro y a que éste sea de larga duración. Dentro de los que encuentran empleo, los puestos de trabajo asociados suelen ser de baja cualificación y remuneración, ligados en mayor medida a sectores como la agricultura y la construcción, aunque también muchos jóvenes hacen uso del *autoempleo* para su inserción en el mercado laboral (donde las credenciales educativas son menos relevantes), al tener más limitado su acceso al Sector público (donde las credenciales educativas son especialmente necesarias).

Gráfica 5.1. Evolución de la Tasa de Abandono Educativo Temprano (AET) 2000-2012



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

2011). Autores como Dynarski (2003), Dearden *et al.* (2009), Leuven *et al.* (2007), Van der Steeg, Van Elk y Webbink (2008), Schultz (2003) y Wolpin y Todd (2006) establecieron su objeto de análisis en el impacto de una política de ayudas financieras condicionadas y su efecto en el abandono. En el caso concreto de España, la importancia de los factores personales en la probabilidad de abandono en España han sido analizados en Felgueroso, Gutiérrez-Domènech y Jiménez- Martín (2011) y en INEE (2013). Respecto a la importancia de los salarios relativos según nivel de formación en la decisión de abandonar en España, véase Lacuesta, Puente y Villanueva (2012). Los resultados del análisis realizado por López-Mayán (2013), teniendo en cuenta los diferentes tipos de educación secundaria posobligatoria, vienen a resaltar la importancia correspondiente a los factores familiares, personales y de tipo de Centro educativo. Este estudio se complementa con otros, como el de Petrolongo y San Segundo (2002), sobre la importancia en el caso español de otros factores del entorno como el desempleo, o el de Aparicio (2010) sobre la importancia creciente de sectores intensivos en mano de obra poco cualificada, como la construcción. Citados en Serrano (2013).

La gráfica 5.1. muestra la evolución de las tasas de AET de España y el promedio de la UE-15 durante el período 2000-2012. En el caso de España, podemos observar que la tasa se mantiene siempre en valores muy por encima de la UE-15, apreciando dos tramos de crecimiento entre 2000 y 2004 (donde aumentó de 29,1% a 32,2%) y 2006 y 2008 (creciendo del 30,3% al 31,7%), momento a partir del cual la tendencia cambia y la tasa va descendiendo hasta el 24,7% en 2012. Aunque esta última cifra se encuentra aún lejos del objetivo europeo para el año 2020 (que se sitúa en el 10%) y del nacional (que es del 15%), se trata de una reducción muy significativa del número de jóvenes que abandonan prematuramente la educación.

La comparación con los niveles promedio de la UE-15 permiten apreciar que se trata de un problema particularmente intenso en el caso de España. De hecho, junto con Portugal e Italia, son los únicos tres países de la UE-15 que superan los valores medios y lo hacen de forma significativa. Las tasa españolas fueron sistemáticamente superiores a las de la UE-15, llegando a ser casi del doble en la mayoría de los años: la diferencia fue aumentando desde 2000 hasta 2008, donde alcanzó un máximo de 15,2 puntos porcentuales, reduciéndose a partir de ese momento hasta ser de 11 puntos porcentuales en 2012. No obstante, aunque se aprecia de forma clara que el abandono fue remitiendo en España, se mantuvo en tasas muy superiores a las correspondientes a los países de su entorno, donde también fue descendiendo, hasta el punto que a partir de 2008 la reducción del abandono en Portugal fue mayor que en España, de forma que las tasas de AET españolas –lejos de alcanzar el objetivo del 10%– fueron las mayores de toda la UE-15 desde el año 2010 hasta el 2014 (último dato ofrecido por EUROSTAT).

A nivel regional, en términos generales, se observan tasas de abandono más bajas en el norte y más altas en el sur; no obstante, existen notables diferencias territoriales, tal y como podemos apreciar en la tabla 5.5.⁹⁹. A lo largo de todo el período, la única comunidad que ha cumplido con el objetivo nacional para el año 2020 del 15% ha sido el País Vasco, situándose incluso por debajo de dicho porcentaje en la mayor parte de los años y aproximándose al objetivo europeo a partir del 2010. También cabe señalar las tasas de Navarra en los dos últimos años junto con la de

⁹⁹Dentro de este período, a su vez existen diferencias importantes entre provincias pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, dándose también situaciones muy distintas en el ámbito local. En términos generales, la intensidad del problema es mayor en las zonas con menor densidad de población, de forma que las tasas de AET en las áreas menos densamente pobladas son un 50% superiores a las correspondientes en las más pobladas. Véase al respecto Serrano (2013).

Cantabria en 2012, que se encontraban por debajo del objetivo nacional y próximas al europeo. Respecto a las demás CC.AA. comprobamos que si bien todas han reducidos sus tasas entre 2008 y 2012, la evolución a lo largo de estos años ha sido muy dispar.

Tabla 5.5. Abandono temprano de la educación-formación por CC.AA. (% de personas)

AET (%)	2000	2008	2009	2010	2011	2012
Total Nacional	29	32	31	28	26	25
Andalucía	36	38	37	35	32	29
Aragón	22	26	25	24	23	20
Asturias	22	20	21	22	22	20
Baleares	42	43	40	37	30	29
Canarias	34	34	31	30	31	28
Cantabria	23	23	24	24	21	14
C. y León	22	26	27	23	28	22
C. - La Mancha	36	38	35	33	32	28
Cataluña	29	33	32	29	26	24
C. Valenciana	33	33	32	28	27	26
Extremadura	41	34	34	32	30	33
Galicia	29	24	26	23	20	23
Madrid	20	27	26	22	20	22
Murcia	39	41	37	35	30	27
Navarra	16	19	19	17	12	13
P. Vasco	15	15	17	13	14	12
Rioja	26	37	32	27	31	24

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE (Encuesta de Población Activa).

En el año 2000, nueve Comunidades superaban la tasa nacional de AET: en primer lugar Baleares, seguida muy de cerca por Extremadura, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y Cataluña. De ellas, sólo en Extremadura, Galicia y C. Valenciana el porcentaje disminuyó entre 2000 y 2008 (especialmente en las regiones extremeña y gallega), de forma que en el resto tuvo lugar un incremento del abandono prematuro de los jóvenes entre esos años, que fue especialmente acusado en La Rioja y la Comunidad de Madrid. Por otro lado, entre estos dos años, las diferencias entre la comunidad con mayor tasa (Baleares) y la de menor (País Vasco) se mantuvieron en torno a los 27-28 puntos porcentuales; sin embargo, entre 2008 y 2012 dicha diferencia se redujo hasta los 16 puntos porcentuales.

Este cambio fue debido a que, como antes señalamos, entre 2008 y 2012 en todas las regiones disminuyó la tasa de AET, encontrando las mayores reducciones en muchas de las que partían de mayores niveles: Región de Murcia, Baleares, La Rioja, Castilla-La Mancha, Andalucía, Cantabria y Cataluña, todas ellas por encima de la media nacional. La mejora en la proporción de jóvenes que abandonan de forma prematura la educación y la formación fue notable en la mayor parte de las CC.AA. pero especialmente en aquellas con mayores tasas al inicio del período ya que, si bien en el año 2000 nos encontramos con siete Comunidades con porcentajes por encima del 30% (Baleares, Extremadura, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Andalucía, Canarias y C. Valenciana) –que en el 2008 pasaron a ser nueve con La Rioja y Cataluña–, en el 2012 sólo Extremadura superó dicho porcentaje. De hecho, ésta última comunidad, junto con Madrid, Galicia y Navarra, representan los únicos cuatro casos en los que el porcentaje aumentó entre 2011 y 2012. No obstante, los datos de 2013 y 2014 confirman la continuidad de este marco general de descenso de las tasas y de reducción de las diferencias entre las CC.AA.

Como señala el INEE (2013), en España la tasa de abandono se encuentra estrechamente relacionada con el mercado laboral, de forma que el ciclo económico permitiría explicar gran parte de la evolución de esta tasa, tanto durante la última etapa de expansión económica como tras la crisis de 2008. Los estudios confirman que en los períodos de empleo abundante para los jóvenes sin cualificación la probabilidad de abandono crece, mientras que disminuye a medida que aumenta la tasa de paro juvenil. De esta forma, las características del mercado de trabajo de cada región representan una variable clave en la evolución de esta tasa de AET.

Si nos fijamos en las tasas de paro correspondientes a las diferentes CC.AA. en 2009 y 2012, observamos que las regiones que se vieron más afectadas a raíz de la crisis económica en España fueron Andalucía, Extremadura, Canarias, Región de Murcia, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, es decir, las Comunidades con menor PIB pc. Sin embargo, las regiones del norte de España y, especialmente, las de mayor PIB pc, fueron las que registraron menores tasas de desempleo entre estos años; nos referimos al País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Cantabria y Galicia.

La crisis económica afectó a todas las CC.AA., aunque de manera diferente. La caída del PIB fue mayor, en términos generales, en las regiones con un crecimiento

económico relevante en el período expansivo, como fue el caso de la Región de Murcia, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana. Sin embargo, uno de los principales motivos de las divergencias territoriales en materia económica se encuentra en la diferente especialización productiva de las economías regionales por sectores de actividad, de forma que –atendiendo a las CC.AA. con mayores tasas de AET en 2012– cabe señalar las siguientes peculiaridades (Jurado y Pérez, 2014):

- Si bien el principal rasgo de las economías regionales fue la terciarización de la actividad económica, en Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, los servicios de “no mercado” ocuparon un lugar muy importante, con un peso por encima del 20%.
- Otro rasgo común, en relación con el anterior, fue la reducción del peso del sector agrario desde mediados del s. XX. No obstante, en Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Región de Murcia se encuentran unos porcentajes de actividad y ocupación por encima de la media nacional.
- El sector de la construcción fue uno de los más relevantes en la economía española tanto en el período expansivo así como tras la crisis, con un fuerte impacto en el empleo en ambos momentos del ciclo. En este caso, de nuevo encontramos que Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, junto con la C. Valenciana, el peso de este sector fue también superior al de la media española.

Fijándonos ahora en la Comunidades que han cumplido con el objetivo nacional para el año 2020 en los últimos años, esto es, País Vasco y Navarra, comprobamos que se trata de regiones donde ha tenido lugar una potente especialización industrial y el desarrollo de servicios de alto valor añadido, lo cual parece haber limitado el impacto de la crisis, junto al hecho de no depender tanto del sector de la construcción ni de los servicios ligados a él.

En suma, los entornos más “favorables”, en términos de mayor peso de sectores que empleen jóvenes con formación básica (como la agricultura y la construcción), y con menores oportunidades de acceso a empleos altamente cualificados, van a propiciar el abandono educativo prematuro en la medida en que la posibilidad de trabajar en un empleo precario y de baja cualificación para algunos jóvenes es una alternativa suficiente para abandonar los estudios.

Por otro lado, desde que comenzó la crisis económica, las reducciones de las tasas de AET españolas tuvieron lugar principalmente entre la población: masculina; con nacionalidad española; menor de 20 años; sin título de ESO y entre aquellos cuyos padres tenían estudios básicos (hasta la ESO). Este hecho indica que los factores personales y familiares fueron decisivos en este ámbito; sin embargo, junto con la influencia de la coyuntura económica y la del empleo, ya señaladas, autores como Serrano, Soler y Hernández (2013) sostienen que la variable que tiene un mayor impacto sobre el abandono prematuro se refiere al propio desempeño previo del alumno, de forma que consideran que el hecho de no terminar con éxito la enseñanza obligatoria es el principal factor de abandono educativo.

Se trata en general de jóvenes que –bien tengan o no el título de la ESO– han sufrido al menos una vez la experiencia de la repetición, de forma que una vez que abandonan el Centro educativo, no quieren –o no pueden– volver a éste, al no encontrar oportunidades de retornar a la educación con programas que les resulten atractivos. De este modo, lo que sucede es que se desaprovechan años clave para mejorar la formación (de los 20-21 años a los 24). Además, se trata de una situación que incide de un modo particular en los jóvenes hijos de trabajadores inmigrantes, dificultando su integración e inserción laboral (Federación de Enseñanza de CC.OO., 2013). En este sentido, el entorno educativo en el que se desenvuelve cada estudiante –en términos de calidad de la educación, capacidad para favorecer el aprendizaje en el Centro educativo, número y características del alumnado en el aula, etc.– resulta un factor decisivo.

Debido a que las posibilidades de actuar sobre las características personales o el nivel educativo de los padres son reducidas en el corto plazo, las principales actuaciones en materia de reducción de las tasas de abandono temprano giran en torno a dos medidas principalmente:

- 1) En el ámbito económico-laboral, modificar aquellos aspectos que van a favorecer el abandono prematuro por parte de los jóvenes estudiantes. Estas medidas irían fundamentalmente dirigidas a impulsar el desarrollo de puestos de trabajo que requieran una elevada formación y cualificación, de modo que exista un mayor coste de oportunidad al abandonar los estudios.
- 2) En el ámbito educativo, mejorar los resultados escolares y aumentar el rendimiento educativo, especialmente entre los jóvenes con mayor riesgo de

fracaso en la enseñanza obligatoria (con especial atención a la población inmigrante y con necesidades educativas específicas), abriendo “posibilidades e itinerarios educativos para estos jóvenes, a los que el fracaso en la ESO ha cerrado prácticamente la oportunidad de seguir formándose” (Serrano, 2013: 42).

Como vemos, ambos tipos de medidas suponen incurrir en una serie de costes que para muchos no serían compatibles con la fase del ciclo económico por la que atraviesa España en la actualidad. Sin embargo, son precisamente los costes tan sustanciales que tiene el abandono temprano para el conjunto de la sociedad los que hacen necesaria la intervención. Concretamente en el ámbito educativo, se requiere un mayor volumen de recursos (tanto por el incremento en la escolarización de alumnos al retornar al sistema educativo, como por las necesidades específicas para mejorar las condiciones de enseñanza-aprendizaje de este alumnado en las etapas obligatorias). En el siguiente capítulo analizaremos cuál ha sido la evolución de dichos recursos a lo largo de la primera década del siglo XXI.

5.3. Conclusiones del capítulo V.

Comenzamos señalando que para cumplir con el modelo establecido en el capítulo VIII de la Constitución, las Comunidades autónomas fueron asumiendo competencias en materia educativa a principios de los años ochenta del siglo XX. El proceso no tuvo lugar de manera simultánea en todas las Comunidades autónomas. Fue a partir del año 2000 cuando todas ellas tenían plenas competencias en educación, excepto en becas y ayudas al estudio. El traspaso de las competencias educativas consistió en transferir el coste de los servicios educativos que tenía la comunidad autónoma correspondiente, dando lugar a notables diferencias territoriales. Por consiguiente, a la hora de analizar las distintas regiones surgen problemas relacionados con la gran diversidad de situaciones de partida. Para analizar las regiones se las clasifica según su renta per cápita, tomando como base el año 2009, donde se empezó a manifestar los efectos de la crisis. También se tiene en cuenta la población escolarizable, el abandono educativo prematuro, y otras variables como la población inmigrante y la tasa de paro.

La población española ha crecido un 15% a lo largo de los años analizados. Dentro de la población residente, las necesidades educativas vienen determinadas por la población escolarizable. Esta se puede clasificar en diferentes niveles educativos que componen las Enseñanzas de Régimen General no universitarias. La población entre 0 y 2 años pertenece a Educación Infantil de primer ciclo, y la población entre 16 y 18 años pertenece a enseñanzas post-obligatorias. Ambas son de carácter voluntario. El resto de población, entre 6 y 16 años, corresponde a enseñanzas obligatorias (Educación Infantil, Primaria y Secundaria) que además de ser gratuitas, las tasas de escolarización deben ser el 100%. La población comprendida entre 0 y 2 años, correspondiente al Primer Ciclo de Educación Infantil, fue la que más creció en todas las regiones entre 2000 y 2009, y la segunda que más disminuyó entre 2009 y 2012, siendo en las regiones de menor nivel de renta donde disminuyó en mayor medida esta demanda. La regiones con nivel de población escolarizable medio, que son aquellas con menor PIB pc, crecieron entre 2000 y 2009 al igual que las CC.AA. con mayor nivel de población escolarizable. En los cuatro años siguientes no todas disminuyeron, ya que País Vasco creció un 1%, siendo la única de las diecisiete regiones que aumentó. En suma, si bien las regiones que partían de mayores niveles de población escolarizable a comienzos del periodo eran aquellas con menor PIB pc, los mayores incrementos en los diez primeros años correspondieron a las CC.AA con mayor nivel de renta, debido a condiciones socioeconómicas favorables y aumento de población inmigrante. A partir de la crisis, se puede observar que si en la mayoría de las CC.AA disminuyó la población escolarizable, en las regiones donde la población inmigrante continuó aumentando entre 2009 y 2012 la demanda cayó en menor medida o incluso registrando valores positivos, como País Vasco.

En general, en las CC.AA con mayor nivel de PIB pc la población escolarizable disminuyó en menor proporción, mientras que en las regiones con nivel de renta bajo, con nivel de población alto y disminución de población inmigrante, la demanda cayó en mayor medida. No obstante, cabe destacar el esfuerzo realizado por todas las CC.AA a lo largo del periodo en esta etapa educativa que paso del 9% al 32%.

La población comprendida en 3 y 5 años, perteneciente al Segundo Ciclo de Educación Infantil, fue la que más creció antes y después de 2009. En la década de XXI se completó la escolarización de los alumnos de este ciclo. Dentro de las regiones con nivel de población escolarizable alto, Andalucía tenía el mayor número de niños de

estas edades. Entre 2000 y 2009, Cataluña fue la que más creció, y entre 2009 y 2012 fue la Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana. Pero Andalucía mantuvo su posición de mayor nivel. En las regiones con nivel escolarizable medio, Galicia estaba en cabeza. Entre 2000 y 2009 la que más creció fue la Región de Murcia, y entre 2009 y 2012 fue Castilla-La Mancha. Por último, en las regiones con menor nivel escolarizable, Extremadura se situaba en primera posición. Entre 2000 y 2009 crecieron todas por encima de la media menos Extremadura, y entre 2009 y 2012 fue Asturias la que registró un mayor aumento.

La población comprendida entre los 6 y 15 años creció a nivel general en un 3% entre 2000 y 2009. A nivel regional Andalucía fue la que tenía un mayor número de jóvenes entre estas edades y la C. Valenciana la que menos. En las regiones de nivel de renta per cápita medio alto, Galicia y Castilla y León, fueron las únicas en las que la población disminuyó entre 2000 y 2009. En el caso de las regiones con menor nivel de población Extremadura fue la región con mayor demanda y La Rioja fue la que tuvo menor. Por lo tanto, en los diez primeros años, observamos que nuevamente en las regiones con mayor nivel de PIB pc fue donde aumentó en mayor medida la población escolarizable en las etapas obligatorias. En este caso, al ser las tasas de escolarización del 100%, los aumentos en la población escolarizable se traducen en un aumento de las necesidades educativas que deben satisfacer las diferentes Comunidades autónomas y para ello, por lo tanto, deben destinar un mayor volumen de recursos.

La población escolarizable entre 16 y 18 años fue la única que disminuyó, en un 12%, entre 2000 y 2009, volviendo a caer entre los siguientes cuatro años, en un 6%. Dentro de este intervalo de edad, Andalucía volvió a tener la supremacía respecto a la población escolarizable a lo largo de todo el período. En las regiones con nivel de población medio es donde encontramos las mayores reducciones en ambos casos. Sin embargo, las Comunidades con bajo nivel de renta per cápita fueron las que menores disminuciones registraron. Dentro de esta reducción de la población escolarizable – común al conjunto de Comunidades, en mayor o menor medida y con las excepciones señaladas–, los avances en la escolarización de los jóvenes entre 16 y 18 años guardaron una mayor relación con las políticas educativas y laborales puestas en marcha.

El *abandono educativo temprano* (AET) se considera como uno de los problemas más graves del sistema educativo español, junto al rendimiento de los estudiantes al finalizar la enseñanza obligatoria. Por este motivo, un objetivo prioritario

de las políticas educativas es que los jóvenes continúen su formación más allá de las etapas obligatorias por los efectos positivos en el desarrollo individual de la persona y en el progreso de la sociedad. El abandono temprano de la educación y la formación es un indicador que define a las personas entre 18 y 24 años que han abandonado sus estudios al finalizar la etapa obligatoria. El AET es un problema especialmente acusado en España, donde las tasas de abandono se sitúan entre las más altas de la Unión Europea. Los entornos más favorables, en términos de mayor peso de sectores que empleen jóvenes con formación básica (como la agricultura y la construcción), y con menores oportunidades de acceso a empleos altamente cualificados, van a propiciar el abandono educativo prematuro en la medida en que la posibilidad de trabajar en un empleo precario y de baja cualificación para algunos jóvenes es una alternativa suficiente para abandonar los estudios.

A nivel regional, en términos generales, se observan tasas de abandono más bajas en el norte y más altas en el sur; no obstante, existen notables diferencias territoriales, observándose que la única comunidad que ha cumplido con el objetivo nacional para el año 2020 del 15%, a lo largo de todo el período, ha sido el País Vasco. A su vez, se observa que las características del mercado de trabajo de cada región representan una variable clave en la evolución de esta tasa de AET. Este hecho también se observa cuando analizamos las Comunidades que han cumplido con el objetivo nacional para el año 2020 en los últimos años, País Vasco y Navarra, y comprobamos que se trata de regiones donde ha tenido lugar una potente especialización industrial y el desarrollo de servicios de alto valor añadido.

Tras la crisis, en todas las regiones disminuyó la tasa de AET, encontrando las mayores reducciones en muchas de las que partían de mayores niveles: Región de Murcia, Baleares, La Rioja, Castilla-La Mancha, Andalucía, Cantabria y Cataluña, todas ellas situadas inicialmente por encima de la media nacional. Consideramos que este resultado guarda relación con las tasas de paro, ya que observamos que entre ellas se encuentran tres de las regiones que se vieron más afectadas a raíz de la crisis económica en España fueron las Comunidades con menor PIB pc.

Consideramos que la variable clave en el impacto sobre el abandono prematuro se refiere al propio desempeño previo del alumno, de forma que el hecho de no terminar con éxito la enseñanza obligatoria es uno de los principales factores de abandono educativo. En este sentido, el entorno educativo en el que se desenvuelve cada

estudiante –en términos de calidad de la educación, capacidad para favorecer el aprendizaje en el Centro educativo, número y características del alumnado en el aula, etc.– resulta un factor decisivo. Pero las principales actuaciones en materia de reducción de las tasas de abandono temprano en el ámbito educativo suponen incurrir en una serie de costes. No obstante, precisamente son tan importantes los costes sociales asociados al abandono temprano los que hacen necesaria la intervención. Concretamente en el ámbito educativo, se requiere un mayor volumen de recursos, tanto por el incremento en la escolarización de alumnos (al retornar al sistema educativo), como por las necesidades específicas para mejorar las condiciones de enseñanza-aprendizaje de este alumnado en las etapas obligatorias.

Capítulo VI. Los recursos educativos en la enseñanza no universitaria: estructura y evolución del gasto público en el sistema educativo español. Implicaciones en los indicadores de procesos y resultados educativos de las enseñanzas de Régimen General.

La educación, la sanidad y los servicios sociales representan actualmente las partidas presupuestarias que suponen el mayor gasto público de las diferentes Comunidades Autónomas (Pérez y Morales, 2012). En materia educativa, nos vamos a encontrar con una diversidad de situaciones de las CC.AA. respecto a su financiación, que viene determinada por varios motivos (Calero y Choi, 2012): 1) la orientación de las políticas educativas; 2) las posibilidades presupuestarias en función del sistema de financiación (en el caso de las Comunidades de Régimen Foral, País Vasco y Navarra); y 3) otros fenómenos, como sería la mayor o menor intensidad de la implantación de centros de titularidad privada.

Como señalamos anteriormente, el esfuerzo que representa el gasto público educativo para un país puede medirse principalmente a partir de la proporción del gasto público educativo respecto al PIB. En el presente capítulo vamos a analizar la evolución de este indicador, junto con la del gasto público educativo correspondiente a los diferentes niveles educativos, correspondiente a las Enseñanzas de Régimen General no Universitarias (ERGNU), en las Comunidades Autónomas en las que se divide el territorio español¹⁰⁰.

Añadiremos también el análisis del comportamiento del gasto público por alumno a lo largo del período. Para ello vamos a utilizar los datos para el período 2000-2008 elaborados por Susana Morales y Carmen Pérez¹⁰¹ mediante la estimación del gasto público por alumno, con una metodología propia, a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Educación en las *Estadísticas del Gasto Público en Educación*. Con ello se trata de superar dos inconvenientes que se planteaban: por un

¹⁰⁰Realizaremos el análisis de las diecisiete Comunidades Autónomas a las que han sido transferidas las competencias en materia educativa, excluyendo por este motivo a Ceuta y Melilla.

¹⁰¹Ver Morales (2011) para los datos de 2000 a 2007 y Pérez y Morales (2012) para los datos de 2008.

lado, el Ministerio de Educación no proporciona datos comparables por CC.AA. anteriores al año 2004 y, por otro, la información estadística publicada engloba conjuntamente el gasto público destinado a conciertos y a subvenciones (destinadas a los centros privados no concertados), de forma que no es posible calcular, a partir de la división del gasto total anual respecto al número de alumnos matriculados cada año, el gasto público por alumno correspondiente a centros públicos, centros privados concertados y centros privados no concertados.

Antes de comenzar con el análisis, es preciso señalar que la descentralización de las competencias en materia de educación no universitaria se ha traducido en el funcionamiento autónomo en la gestión de los servicios educativos en alguna Comunidades durante más de treinta años y en otras durante más de diez y a ello se añade cierta “asimetría” entre la financiación de las Comunidades de Régimen Foral (Navarra y País Vasco) y las de Régimen Común, que se refleja directamente en el volumen de gasto público en educación, de forma que el sistema de financiación autonómica junto con los recursos presupuestarios que manejan las CC.AA. va a condicionar el gasto realizado en las políticas transferidas, entre ellas la de educación (Pérez y Morales, 2012).

Así, las diferentes situaciones de partida de las Comunidades se ha traducido en la existencia de importantes contrastes a escala regional entre los indicadores educativos, debido a diversos factores relacionados con: la demografía, el diferente grado de desarrollo económico; la idiosincrasia y tradición educativa de cada región; el nivel de población inmigrante y, propiamente, las opciones de política educativa que se han puesto en marcha en cada Comunidad Autónoma (Pérez y Morales, 2012)¹⁰². La combinación de todos estos aspectos ha dado lugar a que los gobiernos autonómicos hayan establecido diferentes pautas en el empleo de los recursos públicos destinados a la educación. Respecto a la plasmación de la política educativa sobre las tendencias del gasto público educativo en lo referente a la canalización de fondos a través de Centros privados (mediante los conciertos educativos) será tratado con detalle en el capítulo VII de la presente investigación.

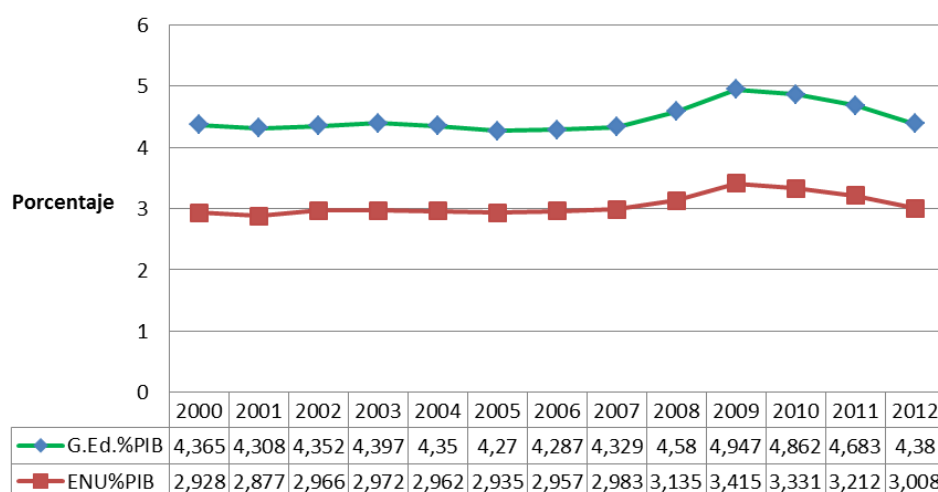
¹⁰²Véase también Calero y Bonal (1999), San Segundo (2001); Bonal *et al.* (2005), Pérez y Vaquero (2009) y Morales (2011).

6.1. Evolución del gasto público en enseñanzas no universitarias respecto al PIB regional a precios corrientes.

Como señala el MECD en el *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación*, “los recursos humanos y materiales que un país destina a la educación de sus ciudadanos, son un indicativo de la importancia que el país otorga a la educación. Un indicador global de todos estos recursos lo constituye el porcentaje del PIB que se destina a educación” (MECD, 2014b: 46).

En el capítulo anterior hemos visto la evolución, para el conjunto del país, de esta variable que incluye tanto el gasto público como el gasto de las familias en educación. Centrándonos ahora sólo en el gasto de las administraciones educativas, podemos observar en la gráfica 6.1. la estabilidad del gasto público en educación respecto al PIB pm (a precios corrientes)¹⁰³ entre 2000 y 2007, en torno al 4,3-4,4%, año a partir del cual el peso del gasto comenzó a crecer en mayor medida, hasta alcanzar un valor máximo muy próximo al 5% en el año 2009; a partir de ahí, el porcentaje fue progresivamente disminuyendo hasta alcanzar en 2012 el nivel inicial del 4,4%. Comprobamos también que en el caso de las Enseñanzas no universitarias (ENU) la evolución fue la misma, principalmente debido a que en ellas se concentran la mayor parte del gasto público en educación, moviéndose de forma paralela alrededor del 3%.

Gráfica 6.1. Evolución del gasto público en educación respecto al PIB pm, 2000 - 2012 (excluidos capítulos financieros)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MECD (*Estadísticas del Gasto Público en Educación*).

¹⁰³Para el cálculo del porcentaje del gasto educativo respecto al PIB pm hemos utilizado los datos actualizados por el INE con la nueva metodología del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales 2010 (SEC 2010) que se aplica en la Contabilidad Nacional de España de la base 2010.

A partir de esta evolución vamos a concretar nuestro análisis en dos etapas de estudio: por un lado, la correspondiente al período 2000-2009, en la que creció el peso del gasto educativo respecto al PIB y, por otro, el período 2009-2012 en el que –tras el inicio de la crisis económica internacional– dicho peso disminuyó. A su vez, nos centraremos en las Enseñanzas no universitarias (ENU) ya que, como hemos señalado, representan la mayor parte del gasto público educativo y son el objeto de nuestra investigación, desglosando los datos para las diecisiete Comunidades Autónomas que tienen transferidas las competencias en materia educativa desde el año 2000.

En la gráfica 6.2.¹⁰⁴ podemos comprobar que –en materia de peso del gasto público en ENU– no todas las regiones presentaron la misma pauta de comportamiento que el anteriormente descrito, observando cierta diversidad en la evolución del peso del gasto educativo respecto a su PIB regional (a precios corrientes).

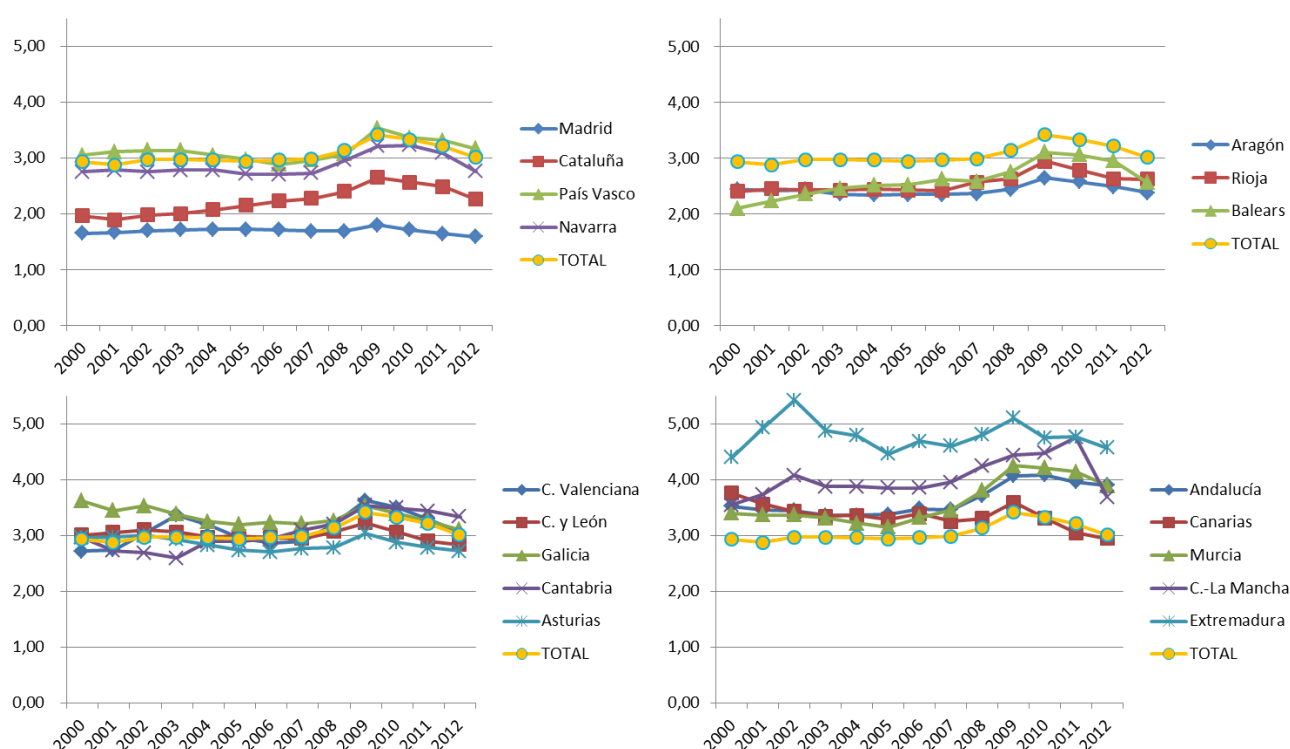
Atendiendo, en primer lugar, a la posición relativa de las diferentes CC.AA. respecto a la evolución conjunta de ellas (que aparece en color amarillo)¹⁰⁵, comprobamos que son las regiones con menor PIB *per cápita* –Extremadura, Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Andalucía– las que se situaron todos los años por encima de la media, mostrando el esfuerzo que estas Comunidades realizaron durante estos años para compensar las diferencias territoriales iniciales. Sin embargo, la Comunidades con mayor PIB pc –Madrid, Cataluña, Aragón, La Rioja y Navarra– se situaron por debajo a lo largo de todo el período. De esta forma, llama la atención la enorme diferencia que hubo todos los años entre Madrid y Extremadura, de tres puntos porcentuales (incluso llegó a ser de 4 puntos en 2002).

¹⁰⁴Hemos ordenado las Comunidades Autónomas atendiendo al último dato de PIB *per cápita* registrado por el INE, correspondiente al año 2012 (base 2010), ya que su ordenación entre 2000 y 2012 se mantiene bastante estable a lo largo del período, con reducidas variaciones en algunos años, de forma que hemos decidido adoptar el valor correspondiente al último año con información estadística para tomarlo como referente en el análisis. Según esta información, siete CC.AA. se sitúan por encima de la media nacional – Comunidad de Madrid, País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Cataluña, Aragón, La Rioja y Baleares–, ocupando los menores niveles de PIB pc, la Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura. A su vez, hemos utilizado las series de la estadística de Gasto público en Educación de 2000 a 2012 que proporciona el MECD, en las que se excluyen los capítulos presupuestarios financieros ya que, como señala el propio MECD, en la metodología internacional de las estadísticas de educación (común en la OCDE, EUROSTAT y Unesco) se excluyen de la contabilización del gasto público en educación los gastos financieros. La eliminación, por tanto, de dicho capítulos de los indicadores nacionales permite una aproximación mayor a los indicadores internacionales.

¹⁰⁵Las CC.AA. se han ordenado de mayor a menor PIB pc correspondiente al último dato publicado (2012), con objeto de poder visualizar con mayor claridad su evolución a lo largo del período de estudio. Para leer las gráficas siguiendo este criterio, el orden será de izquierda a derecha.

También encontramos regiones, como el País Vasco, Castilla y León, Cantabria y la Comunidad Valenciana, que se mantuvieron en valores muy próximos a la media, presentando prácticamente la misma evolución. Pero hubo otras, como Galicia, Canarias y Asturias que, entre 2000-2007, período que hemos señalado como de cierta estabilidad en peso del gasto, fueron reduciendo progresivamente el porcentaje correspondiente; no obstante, posteriormente lo aumentaron alcanzando –como el resto– el máximo en el 2009, siguiendo a partir de ese año la evolución media.

Gráfica 6.2. Gasto público en Enseñanza no Universitaria como porcentaje del PIB por CC.AA.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de MECD (*Estadísticas del Gasto Público en Educación*).

Este comportamiento contrasta con el de Cataluña y Castilla-La Mancha: la primera presenta un crecimiento ininterrumpido desde 2001 hasta 2009 y la segunda continuó creciendo hasta el 2011, siendo la única que alcanzó su máximo en dicho año (igualándose con el porcentaje de Extremadura). Sin embargo, Castilla-La Mancha también va a ser la región donde el peso del gasto cayó en mayor medida entre los dos últimos años (en más de un punto porcentual, frente al 0,2 de promedio), quedando por detrás de Región de Murcia y Andalucía.

Para comprobar en qué medida los comportamientos antes observados se deben a variaciones en las dos magnitudes que conforman el indicador, esto es, el PIB nominal a precios de mercado de cada región y el gasto público anual en ENU, o a combinaciones de ambas, vamos a fijarnos en la información de la tabla 6.1., donde quedan recogidos los datos relativos a estas variables. En ella podemos comprobar que crecimiento del gasto público en ENU para el conjunto de las diecisiete Comunidades Autónomas analizadas, entre 2000 y 2009, fue del 95%, mientras que el PIB en dicho período aumentó en una proporción menor (un 67%). Entre 2009 y 2012, sin embargo, observamos que la caída del 2% del PIB fue superada también por la reducción del gasto público en esos años, que fue del 14%.

Tabla 6.1. Evolución del gasto público en educación no universitaria respecto al PIB (2000-2012); tasas de variación del gasto público en ENU y del PIB nominal a precios de mercado.

Gasto ENU por CC.AA.	Gasto público en ENU como porcentaje del PIB (%)			Tasa de variación del gasto público en ENU (%)		Tasa de variación del PIBpm (precios corrientes) (%)	
	2000	2009	2012	00-09	09-12	00-09	09-12
Todas CC.AA.	3	3	3	95	-14	67	-2
Andalucía	4	4	4	96	-7	69	-3
Aragón	2	3	2	85	-13	70	-3
Asturias	3	3	3	64	-14	59	-4
Balears	2	3	3	135	-18	59	0
Canarias	4	4	3	50	-18	57	0
Cantabria	3	4	3	93	-9	61	-3
C. y León	3	3	3	67	-14	56	-2
C.-La Mancha	4	4	4	126	-19	81	-3
Cataluña	2	3	2	123	-16	66	-2
C. Valenciana	3	4	3	119	-20	64	-5
Extremadura	4	5	5	92	-14	65	-4
Galicia	4	4	3	66	-15	70	-4
Madrid	2	2	2	91	-12	75	0
Murcia	3	4	4	122	-11	77	-3
Navarra	3	3	3	91	-16	63	-2
País Vasco	3	4	3	85	-11	60	-1
Rioja	2	3	3	99	-13	63	-2

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MECD (para el gasto público en educación) y del INE (para el PIB nominal a precios de mercado).

Atendiendo a las variaciones correspondientes al período 2000-2009, observamos que en todas las CC.AA. tanto el PIB nominal como el gasto público en ENU presentaron

valores positivos, mostrando su crecimiento entre los diez primeros años del período. Analizando los datos, comprobamos que:

- 1) Las Comunidades en las que el gasto público en educación creció por encima de la tasa del PIB fueron mayoría, con las únicas excepciones de Galicia y Canarias. Dentro de ellas, las diferencias más significativas las encontramos en Baleares, Cataluña, C. Valenciana, Castilla-La Mancha y Región de Murcia. Este comportamiento se tradujo en un incremento del peso del gasto público en ENU en relación al PIB entre esos años, especialmente en las regiones antes señaladas. Si la media se situó en un incremento de 0,5 puntos porcentuales entre estos años, sólo Aragón, Asturias, Castilla y León y Madrid tuvieron aumentos menores.
- 2) Las dos regiones en las que el PIB aumentó por encima del gasto educativo presentaron reducciones muy poco significativas en el peso de las enseñanzas no universitarias, siendo de 0,2 puntos porcentuales en el caso de Canarias y 0,1 puntos en Galicia.

En los cuatro años siguientes, cuando empezaron a manifestarse plenamente los efectos de la crisis económica internacional –en la que España se vio profundamente inmersa–, los signos de decrecimiento afectaron a ambas magnitudes en todas las regiones (salvo en el único caso del PIB nominal de Baleares, que aumentó en un 0,05%). Así, entre 2009 y 2012, se observa que en todas las CC.AA. el gasto público en ENU cayó por encima de la disminución del PIB nominal (excepto en Baleares), encontrando las mayores diferencias entre ambas variables en seis de ellas: Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra. Ello se tradujo en reducciones del peso del gasto para estas regiones de entre 0,5 y 0,7 puntos porcentuales entre esos años, correspondiendo la mayor disminución a Castilla-La Mancha.

Respecto al resto de Comunidades, cabe señalar que si bien el porcentaje de gasto en ENU respecto al PIB disminuyó para el conjunto de ellas en 0,4 puntos porcentuales, también encontramos seis regiones en las que el peso cayó en menor medida. Se trata de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja y Madrid, en donde la reducción osciló entre los 0,2-0,3 puntos porcentuales. Esta última comunidad destaca por presentar la mayor diferencia entre la variación del gasto en ENU respecto a la variación del PIB entre los cuatro últimos años.

En suma, podemos comprobar que el resultado en ambos períodos fue debido, principalmente, a aumentos o disminuciones del gasto público educativo realizado por las diferentes regiones – resultado de las decisiones propias de las Administraciones de cada Comunidad Autónoma–, por encima o por debajo de las correspondientes variaciones en el Producto Interior Bruto, fruto directo de la actividad económica de cada región. Analicemos a continuación cómo se concretaron dichas decisiones por parte de las Administraciones educativas en los diferentes niveles educativos correspondientes a las enseñanzas de Régimen General.

6.2. Evolución del gasto público en enseñanzas de Régimen General no universitarias por niveles educativos.

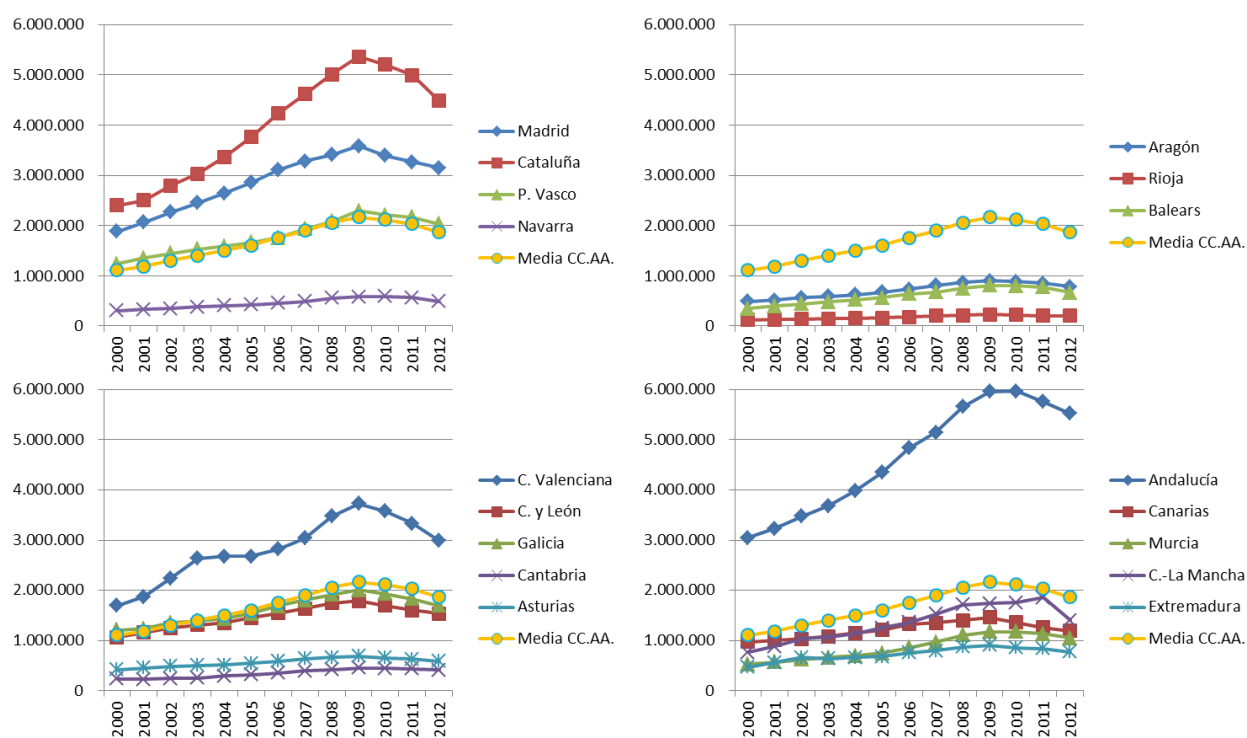
Las Comunidades Autónomas aumentaron el gasto en educación, una vez transferidas las competencias, con el objetivo de mejorar la calidad y generalizar la provisión (San Segundo, 2001). En el caso de las enseñanzas no universitarias, en la gráfica 6.3. – donde se presenta la evolución del gasto público nominal en ENU–, comprobamos cómo a partir del año 2000, a nivel promedio, tuvo lugar un incremento continuo hasta el año 2009 (duplicándose la cifra de gasto) y cómo a partir de dicho año cambió la tendencia, reduciéndose los fondos asignados en un 14%, sin llegar –por lo tanto– en 2012 a los niveles iniciales. De este modo, entre 2000 y 2012 el aumento final fue de un 68%.

Atendiendo a la evolución de las diferentes CC.AA., observamos que el mayor gasto a lo largo de todo el período correspondió a Andalucía, seguida de Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana. Todas ellas por encima de la media. En el caso contrario, encontramos que las regiones con menor gasto durante todo el período se concentraron en el norte de España, siendo La Rioja la que menos fondos destinó en los trece años, seguida de Cantabria, Navarra y Asturias. Y de nuevo podemos observar que Castilla-La Mancha fue la única comunidad que siguió aumentando el gasto hasta el año 2011.

Todas las CC.AA. aumentaron su gasto en ENU entre 2000 y 2012. Sin embargo, a ninguna de las regiones antes señaladas se le puede atribuir el mayor ni el menor incremento entre 2000 y 2012, ya que correspondieron a la Región de Murcia y a

Canarias, respectivamente. Junto a la Región de Murcia, siete Comunidades crecieron por encima de la media: Baleares, Cataluña, Castilla-La Mancha, Andalucía, Comunidad Valenciana, Cantabria y La Rioja. De las que quedaron por debajo, Castilla y León, Galicia y Asturias acompañaron a Canarias con los valores más pequeños. Si nos fijamos ahora en la evolución en los dos sub-períodos, comprobamos que:

Gráfica 6.3. Evolución del Gasto público en Enseñanza no Universitaria (en miles de euros).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de MECD (*Estadísticas del Gasto Público en Educación*).

- Entre el año 2000 y el 2009 todas las Comunidades aumentaron el gasto en los niveles no universitarios, siendo Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, Región de Murcia y Comunidad Valenciana las que lo hicieron en mayor medida, todas por encima del 100%. La Rioja, a pesar de ser la región que menos fondos destinó, también creció por encima de la media, incluso en mayor medida que Andalucía. Las diez Comunidades restantes crecieron por debajo de la media, correspondiendo los menores incrementos a Canarias, Asturias, Galicia y Castilla y León.
- Entre 2009 y 2012 todas las regiones redujeron el gasto en educación no universitaria, encontrando los mayores recortes en cuatro de las cinco

Comunidades que más aumentaron en el período anterior –esto es, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Baleares y Cataluña– junto con Canarias y Navarra. La Región de Murcia, sin embargo, fue la segunda región que menos redujo entre estos años, por detrás de Andalucía. Por otro lado, Asturias, Galicia y Castilla y León, que crecieron en menor medida entre 2000 y 2009 (junto con Canarias), en este período disminuyeron su gasto por encima de la media.

- En suma, sólo tres regiones se encuentran entre las que más aumentaron su gasto entre 2000 y 2009 y menos lo redujeron a partir de 2009: Andalucía, Región de Murcia y La Rioja, correspondiendo a dos de ellas los menores niveles de renta per cápita, lo cual es señal del esfuerzo realizado por ambas. Por el contrario, Canarias, Asturias y Galicia fueron las tres Comunidades que menos aumentaron el gasto en los primeros años y que lo redujeron en mayor medida en los últimos, siendo especialmente acusado en el caso de Canarias.

A continuación profundizamos un poco más en el análisis centrándonos, dentro de los niveles no universitarios, en las Enseñanzas de Régimen General (ERGNU). Estas enseñanzas –que representan más del 75% del gasto en ENU– comprenden los niveles de Educación infantil, Primaria, Secundaria obligatoria (ESO) y no obligatoria (Bachillerato), así como los Ciclos Formativos de Grado Medio y Grado Superior. Las estadísticas elaboradas por el MECD ofrecen datos sobre el gasto anual realizado por las Administraciones educativas de las CC.AA., agregando los fondos asignados en Infantil y Primaria, por un lado, y en Secundaria y Formación Profesional (FP), por otro. De esta forma, hemos sumado el gasto correspondiente a cada grupo para conocer la cuantía del gasto en ERGNU de las diferentes regiones, así como los valores promedio.

Si comparamos la evolución para el conjunto de las CC.AA. de las Enseñanzas no Universitarias con las de Régimen General, observamos que estas últimas aumentaron en menor proporción entre 2000-2009, mientras que la reducción entre 2009 y 2012 fue prácticamente la misma. A su vez, los fondos asignados a la Enseñanza Secundaria junto con la Formación Profesional crecieron en mayor medida en el primer período, disminuyendo también en mayor proporción a partir de 2009.

Analizando el comportamiento de las diferentes regiones en estos niveles educativos, para cada uno de los sub-períodos, observamos las siguientes evoluciones¹⁰⁶:

Tabla 6.2. Variación del Gasto público en ENU y ERGNU (%).

Variación Gasto Público (%)	ENU		ERNNU		E. Infantil y E. Primaria		E. Secundaria y F.P.	
	2000-2009	2009-2012	2000-2009	2009-2012	2000-2009	2009-2012	2000-2009	2009-2012
CC.AA.	95	-14	89	-13	86	-12	92	-14
Andalucía	96	-7	84	-5	59	1	111	-10
Aragón	85	-13	74	-12	90	-13	62	-11
Asturias	64	-14	56	-19	55	-8	57	-26
Baleares	135	-18	144	-18	156	-17	134	-18
Canarias	50	-18	46	-18	41	-18	52	-19
Cantabria	93	-9	...	-23	...	-25	...	-21
C. y León	67	-14	44	-14	-14	-14	250	-13
C.-La Mancha	126	-19	120	-20	119	-19	120	-21
Cataluña	123	-16	116	-15	168	-16	76	-13
C. Valenciana	119	-20	112	-19	120	-21	106	-18
Extremadura	92	-14	81	-12	57	-6	106	-17
Galicia	66	-15	60	-16	61	-15	60	-18
Madrid	91	-12	75	-10	78	-6	72	-15
Murcia	122	-11	120	-11	119	-12	121	-11
Navarra	91	-16	92	-16	116	-18	73	-14
País Vasco	85	-11	74	-11	98	-12	55	-9
Rioja	99	-13	100	-13	128	-18	79	-9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de MECD (*Estadísticas del Gasto Público en Educación*).

- 1) Entre 2000 y 2009, de nuevo las Comunidades que aumentaron en mayor proporción el gasto en ERGNU fueron Baleares, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Cataluña y Comunidad Valenciana, con incrementos por encima del 100%. La Rioja también creció por encima de la media, al igual que Navarra. Analizando el origen de dichos incrementos, observamos que en cinco de estas siete Comunidades el crecimiento tuvo lugar principalmente por el significativo aumento en los fondos destinados a Infantil y Primaria entre esos años, que crecieron en mayor medida que los asignados a Secundaria y FP (que lo hicieron también por encima de la media, salvo en Cataluña, La Rioja y Navarra). Sólo en la Región de Murcia y Castilla-La Mancha el incremento en Secundaria y FP fue mayor. No obstante, a pesar de estas variaciones, es únicamente en los casos de la C. Valenciana, La Rioja y Navarra, donde encontramos que los fondos asignados en 2009 a Secundaria y FP superaron a los de Infantil y Primaria. Por

¹⁰⁶No se dispone de información estadística correspondiente Cantabria entre 2000 y 2009.

otro lado, llama la atención que, en el caso de Baleares y Cataluña, en el año 2000 la partida de gasto en Secundaria y FP superaba a la de los niveles anteriores y, sin embargo, en el 2009 la tendencia cambió.

Respecto a las diez Comunidades que quedaron por debajo del crecimiento medio en ERGNU, Canarias, Asturias, Galicia y Castilla y León también ocuparon las últimas posiciones. Sin embargo, en este caso fue la región castellano-leonesa la que menos creció, ya que fue la única que presentó un crecimiento negativo en los diez primeros años de análisis, correspondiente a la Educación Infantil y Primaria (donde los fondos disminuyeron en un 14%); caída que contrastó con el incremento en un 250% del gasto asignado a Secundaria y FP. Y es que dentro de este grupo de regiones encontramos, junto con Castilla y León, otras dos Comunidades en las que la diferencia en este primer período entre el incremento en Infantil-Primaria frente al de Secundaria-FP fue muy significativa: Andalucía (que, si bien en el caso de la ENU creció por encima de la media, en las Enseñanzas de Régimen General lo hizo cinco puntos porcentuales por debajo) y Extremadura, en ambos casos debido a que su crecimiento en Secundaria y FP fue el doble que en Infantil y Primaria.

Por último, señalar que a pesar del crecimiento generalizado, hubo regiones en las que fue por debajo de la media en ambos grupos de enseñanzas, como sucedió en la Comunidad de Madrid, Galicia, Asturias y Canarias.

- 2) Como sucedió con las Enseñanzas no universitarias, entre 2009 y 2012 todas las regiones también redujeron el gasto en las de Régimen General, correspondiendo de nuevo los mayores recortes a tres de las Comunidades que más aumentaron en el período anterior –Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Baleares– junto con Canarias y Asturias. Sin embargo, los datos correspondientes a Cantabria (no disponibles para el período anterior) muestran que fue la comunidad con mayor recorte en estos niveles educativos. En todas ellas, las disminuciones en Infantil y Primaria fueron muy similares a las de Secundaria y FP; sólo en Asturias se observa una reducción significativamente mayor en el caso de Secundaria y FP.

Al igual que lo observado en las ENU en este período, la Región de Murcia también fue de las regiones que redujo el gasto en menor proporción, pero en este caso por detrás de Andalucía, Madrid y País Vasco. La Comunidad

andaluza representa el único caso en el que el gasto destinado a Educación Infantil y Primaria aumentó entre estos años, aunque no lo suficiente para compensar la reducción en Secundaria y FP. Madrid y País Vasco, por su parte, representan ejemplos opuestos en su comportamiento en el gasto, ya que si bien en ambas Comunidades encontramos una diferencia muy significativa en el recorte en ambos grupos educativos, en el caso de Madrid fue notablemente inferior en Educación Infantil y Primaria mientras que en el caso del País Vasco fue en Secundaria y FP. Pero no fueron las únicas regiones con estos comportamientos diferenciados: en una situación similar a la de Madrid, encontramos los casos de Extremadura y Asturias mientras que, como en el caso del País Vasco, La Rioja redujo en menor proporción la partida del gasto en Secundaria y FP que en Infantil y Primaria.

Por último, dentro del recorte generalizado, hubo CC.AA. en las que tuvo lugar por encima del valor medio en ambos grupos de enseñanzas, como sucedió en Galicia, Baleares, Canarias, Navarra, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Cantabria.

El análisis de los datos presentado nos muestra la enorme heterogeneidad que tuvo lugar a nivel territorial en la evolución del gasto educativo. A su vez, dicho comportamiento dependió no sólo de las decisiones adoptadas por las Administraciones educativas, sino también de la propia evolución del alumnado escolarizado en cada nivel educativo. Es por ello que pasamos a continuación a analizar cuál fue la evolución del gasto público dentro de las Enseñanzas no universitarias por alumno.

6.3. Evolución del gasto público en enseñanzas no universitarias por alumno.

El gasto educativo por alumno se considera la mejor forma de medir el grado de esfuerzo inversor de cada región por estudiante escolarizado, al margen de otros gastos educativos realizados por otras Administraciones Públicas distintas a la Autonómica. Por ello, en los últimos años se ha intensificado el interés por la dimensión regional de la educación en España y las consecuencias del paulatino proceso de

descentralización¹⁰⁷. Atendiendo a la información estadística disponible, vamos a centrar nuestro análisis en el gasto público educativo por alumno en Enseñanza no universitaria (ENU). Para ello, hemos recurrido a la utilización de dos fuentes estadísticas en el tratamiento de la distribución territorial del gasto entre 2000 y 2012:

- Por un lado, para el período 2000-2008, se ha empleado la información proporcionada por la tesis de Susana Morales Sequera (2011) y el trabajo conjunto de María del Carmen Pérez Esparrells y Susana Morales Sequera (2012), donde se propone una estimación del gasto público educativo por alumno en enseñanzas no universitarias en base a la información estadística elaborada por el MECD.
- Por otro, se ha utilizado la información publicada por el MECD dentro de las *Estadísticas del Gasto Público en educación* correspondiente al período 2004-2012, con datos basados en los presupuestos liquidados¹⁰⁸ por las distintas Administraciones públicas que tienen competencias en el ámbito de la educación.

Hemos recurrido a las estimaciones de M^a del Carmen Pérez y Susana Morales para los primeros años del período de análisis debido a que, tal y como nos señaló el Subdirector General de Estadística y Estudios del MECD –Jesús Ibáñez Milla–, no se ha calculado el valor de la variable correspondiente a cada Comunidad Autónoma en los años anteriores a 2004. Por su parte, Susana Morales elaboró en su tesis una metodología propia para estimar los datos a partir de las fuentes estadísticas del MECD, ofreciendo datos muy depurados para el período 2000-2008. No obstante, si comparamos los valores en los años en que ambas fuentes coinciden, se pueden apreciar ciertas diferencias¹⁰⁹; sin embargo, consideramos que no son tan significativas como para impedir observar la evolución general de este indicador a lo largo de estos años¹¹⁰.

¹⁰⁷Véase a este respecto San Segundo (2001), Pérez *et al.* (2005), Morales (2011), Pérez y Morales (2012).

¹⁰⁸Se emplea como base el momento en el que se realiza el gasto (presupuesto liquidado), es decir, el gasto efectivamente realizado.

¹⁰⁹En concreto, las diferencias son ocasionadas por los tres factores siguientes: 1) las cifras del MECD consideran la totalidad del gasto público en educación realizado en las CC.AA. (a excepción del gasto en becas), independientemente de la administración que lo realice. Esto supone la inclusión de los gastos educativos realizados por las Corporaciones Locales y los distintos Ministerios que realizan gasto educativo, que no han sido considerados en la metodología empleada por Susana Morales y Carmen Pérez Esparrells, con el objetivo de estimar el esfuerzo realizado por las regiones; 2) las cifras del MECD incluyen la distribución territorial del gasto de las cotizaciones sociales imputadas a los funcionarios, que

De esta forma, a partir de dicha información vamos a analizar, en primer lugar, el comportamiento de esta variable en los primeros nueve años, para tener una visión a nivel territorial de su evolución tras el proceso de descentralización educativa, y posteriormente, nos basaremos en los datos proporcionados por el MECD para observar la tendencia a partir de 2008, centrándonos sobre todo en el período 2009-2012, años en los que tuvo lugar el recorte en el gasto público.

A partir de la gráfica 6.4. podemos comprobar que, como sucedió con el gasto nominal en ENU en valores absolutos, en los nueve primeros años del período tuvo un aumento continuo y generalizado del gasto educativo por alumno en España (en términos corrientes) que, para el caso del conjunto de las CC.AA. fue del 70%, pasando de los 2.698 euros en el año 2000 a los 4.579 euros por alumno en el 2008. La mayor parte de las regiones superaron dicho incremento entre estos años, correspondiendo los aumentos más significativos a Castilla-La Mancha (105%), Extremadura (104%), Región de Murcia (87%), Andalucía (84%) y Galicia (78%), es decir, las Comunidades con menor PIB pc. Canarias fue la única de las del grupo de menor nivel de renta pc que quedó por debajo del incremento medio, siendo la comunidad que menos creció en este primer período (40%). Y, junto a Canarias, también quedaron por debajo de la media otras cinco regiones: Comunidad de Madrid (53%), País Vasco (48%), Navarra (43%), Aragón (46%) y La Rioja (65%), esto es, las de mayor PIB pc.

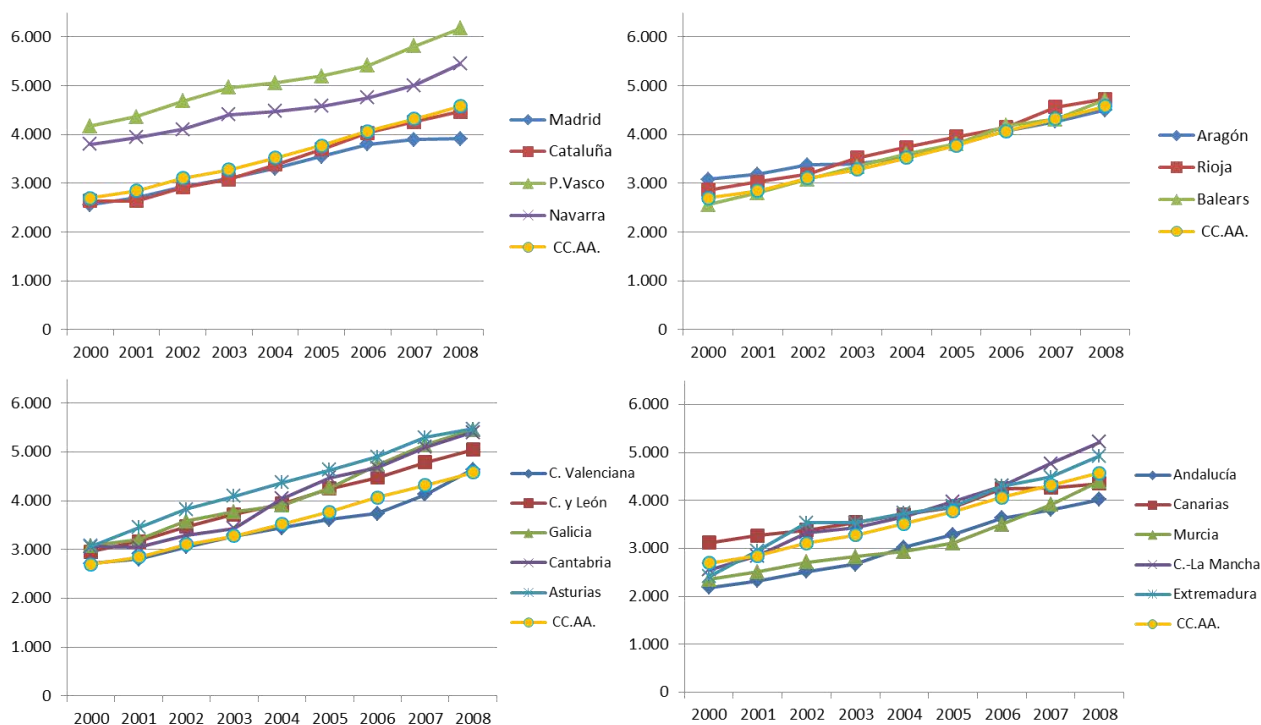
Esta evolución es fiel reflejo del mayor esfuerzo que realizaron las Comunidades que partían de niveles más bajos, tanto económicos como educativos, una vez transferidas plenamente las competencias para mejorar la cobertura y provisión de las enseñanzas no universitarias. Sin embargo, podemos ver en el gráfico cómo en el caso de Andalucía y Región de Murcia dichos incrementos no les permitieron superar los niveles medios de gasto por alumno, manteniéndose a cierta distancia por debajo de la media del gasto por alumno durante todo el período. No obstante, llama la atención la

tampoco son tenidas en cuenta por Morales y Pérez Esparrells, que al no constituir un gasto real han considerado que no influye en el esfuerzo realizado por las CC.AA.; y 3) las cifras del MECD no incluyen los gastos financieros, que sí se han tenido en cuenta en la metodología de Morales y Esparrells. Véase Morales (2011): 131, y Pérez y Morales (2012): 142.

¹¹⁰Para comprobar que no existen grandes diferencias por CC.AA. entre los datos obtenidos en la investigación de Susana Morales y los proporcionados por el MECD en las *Cifras de la Educación en España. Estadística e Indicadores*, se realizaron correlaciones entre las variables, para cada uno de los años con información disponible en ambos casos, mostrando en todos una alta correlación. Véase Morales (2011): 132.

evolución de la Región de Murcia que poco a poco, sobre todo a partir de 2004-2005, fue convergiendo con la media de gasto.

Gráfica 6.4. Gasto público nominal por alumno en Enseñanza no Universitaria (2000-2008).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Morales (2011) y Pérez y Morales (2012) para el gasto por alumno en el período 2000-2008.

Pero Andalucía y Región de Murcia no fueron las únicas Comunidades que se mantuvieron por debajo del gasto *per cápita* medio. Podemos observar que Madrid y Cataluña también lo hicieron, aunque a partir de 2004 presentaron distinta tendencia: Cataluña se fue poco a poco aproximando al gasto medio, mientras que la Comunidad de Madrid fue aumentando su distancia, de forma que en 2008 gastaba por alumno cerca de 700 euros menos que la media. Solamente en Canarias podemos apreciar una evolución similar en el último año, donde cayó el gasto por alumno por debajo de la media. Sin embargo, la tendencia general durante estos nueve años fue positiva y con niveles de gasto por alumno muy similares (lo cual se puede apreciar gráficamente por la proximidad de la mayoría de las regiones a la media), con las excepciones de cuatro regiones del norte de España: País Vasco, Navarra, Asturias y Galicia; las dos primeras

presentaron los mayores niveles de gasto por alumno en todo el período (con diferencias de más de mil euros por estudiante respecto a la media), mientras que Asturias y Galicia, partiendo de niveles más próximos a la media, tuvieron incrementos del 78% (en ambos casos) que les permitieron aproximarse a las otras dos Comunidades.

Históricamente, como consecuencia del diferente modelo de financiación autonómica de las Comunidades Autónomas de Régimen Foral (Comunidad Foral de Navarra y País Vasco) y de Régimen Común, el gasto por alumno siempre ha sido mayor en las primeras¹¹¹. A este hecho hay que unir la incidencia del factor demográfico, especialmente si nos fijamos en la evolución de la Comunidad de Madrid y Andalucía, convirtiéndose también en un elemento explicativo clave de la evolución de esta variable educativa. De hecho, para Utrilla y Mitxelena (2006), las grandes diferencias entre las regiones en la evolución del gasto por alumno en enseñanza no universitaria se pueden explicar, en parte, por la evolución demográfica de cada Comunidad Autónoma¹¹².

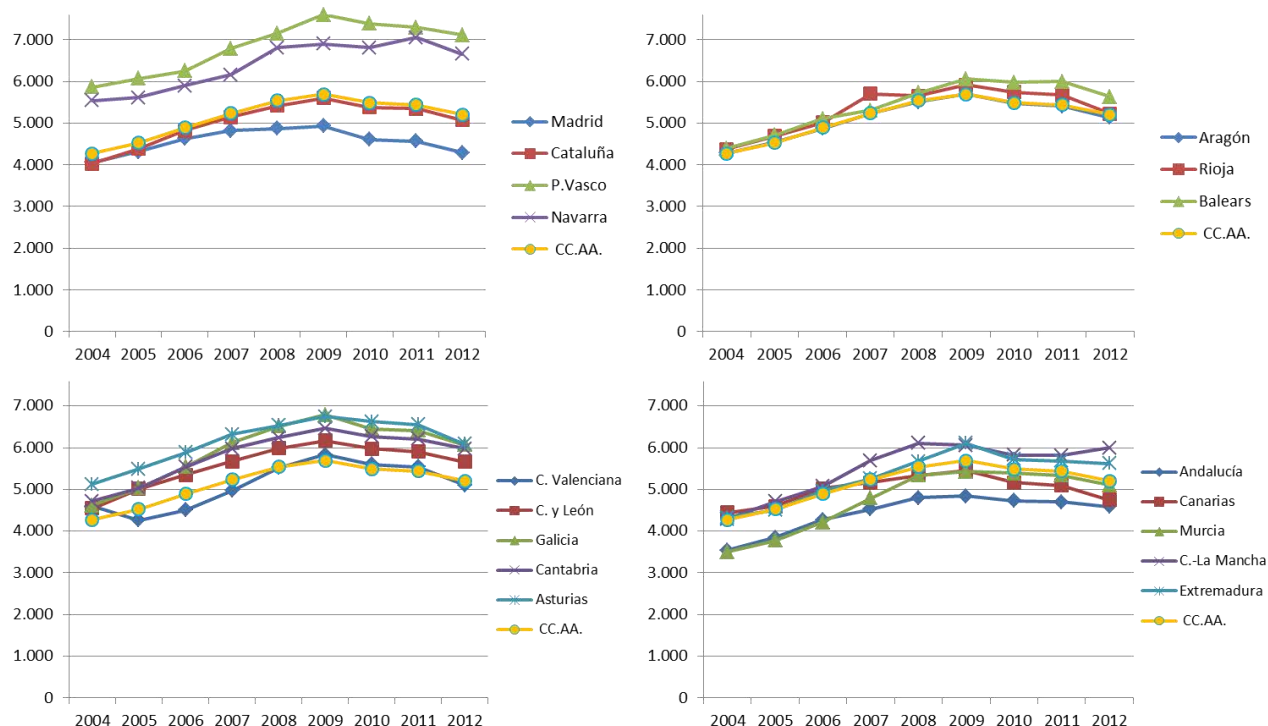
Si comparamos ahora con la evolución que presentan los datos estadísticos elaborados por el MECD sobre el gasto nominal por alumno a partir del año 2004¹¹³, comprobamos que entre 2004 y 2008 tuvieron el mismo desarrollo que el anteriormente señalado, manteniendo el crecimiento hasta el año 2009 para caer a partir de dicho año. Sin embargo, en este caso, en la mayor parte de las Comunidades se observa que la disminución entre 2010 y 2011 fue menor que entre 2009 y 2010 (del 1% frente al 4%, en valores promedio), aumentando la proporción a partir de dicho año (siendo de nuevo del 4%). Las únicas excepciones a este comportamiento generalizado las encontramos en la Comunidad Foral de Navarra, que entre 2010 y 2011 aumentó el gasto por alumno en un 4% y en Castilla-La Mancha, donde tuvo lugar un incremento entre 2011 y 2012, del 3%, único en todo el territorio español.

¹¹¹Véase al respecto Pérez y Morales (2012).

¹¹² Dentro de este aspecto también habría que tener en cuenta, como señalan Pérez y Vaquero (2009), la incidencia de la escolarización de la población de origen inmigrante sobre el gasto público en educación de cada región. No obstante, para el análisis comparado con el gasto educativo hemos decidido centrarnos en la población residente en el territorio nacional, donde quedan agregados los datos de la población inmigrante.

¹¹³Hemos realizado las gráficas con los datos completos que proporciona el MECD, desde 2004, con objeto de que se pueda apreciar también con estos datos estadísticos la tendencia creciente en el gasto público por alumno en enseñanza no universitaria entre 2004 y 2008, con las únicas excepciones de la Comunidad Valenciana (que con estos datos cae un 7,33% entre 2004 y 2005) y La Rioja (que lo hace en un 0,86% entre 2007 y 2008).

Gráfico 6.5. Gasto público por alumno en Enseñanza no universitaria (2004-2008)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de MECD (*Estadísticas del Gasto Público en Educación*).

Por lo demás, se aprecian pocas diferencias en la situación de las diferentes CC.AA. antes comentadas: País Vasco y Navarra continuaron siendo las Comunidades con mayor gasto por alumno, frente a Andalucía y Madrid, que fueron las que menos fondos destinaron por estudiante. Las diferencias entre País Vasco y Andalucía, a favor de la primera, fueron aumentando desde los 2.327 euros por alumno en 2004 hasta el máximo de 2.757 euros en 2009, quedándose en 2.530 euros por estudiante en 2012. En el caso del País Vasco y la Comunidad de Madrid, las diferencias no dejaron de crecer en todo el período, pasando de los 1.802 euros por estudiante en 2004 (de nuevo a favor de la primera región) a los 2.664 euros en 2009, que –al contrario de lo sucedido en Andalucía– no dejaron de aumentar, alcanzando el máximo en el año 2012 con 2.816 euros por alumno de diferencia.

Por otro lado, continuando con la evolución antes comentada de Canarias entre 2000 y 2008, la gráfica muestra que a partir de dicho año fue progresivamente distanciándose de los valores promedio, descendiendo el gasto por alumno a partir de 2009 en mayor medida. Así, si la diferencia respecto al gasto medio era de 231 euros

por alumno ese año, en 2012 la cuantía se había duplicado. Sin embargo, la Región de Murcia tuvo la evolución contraria, de forma que fue aproximándose progresivamente a gasto medio por alumno hasta llegar casi a coincidir en 2012.

Tabla 6.3. Tasa de crecimiento del gasto público por alumno en Enseñanza No Universitaria¹¹⁴

Comunidades Autónomas	Gasto público por alumno en ENU				Tasa de variación del gasto público por alumno en ENU	
	2000	2008	2009	2012	00 - 08	09 - 12
Todas CC.AA.	2.698	4.579	5.692	4.729	70	-17
Andalucía	2.183	4.022	4.838	4.307	84	-11
Aragón	3.079	4.501	5.695	4.778	46	-16
Asturias	3.071	5.473	6.747	5.647	78	-16
Baleares	2.559	4.707	6.051	4.909	84	-19
Canarias	3.121	4.357	5.461	4.533	40	-17
Cantabria	3.067	5.406	6.463	5.506	76	-15
C. y León	2.957	5.050	6.169	5.366	71	-13
C.-La Mancha	2.553	5.221	6.053	4.663	105	-23
Cataluña	2.634	4.466	5.600	4.515	70	-19
C. Valenciana	2.714	4.646	5.828	4.507	71	-23
Extremadura	2.414	4.929	6.110	5.140	104	-16
Galicia	3.076	5.460	6.787	5.620	78	-17
Madrid	2.558	3.911	4.931	4.015	53	-19
Murcia	2.351	4.400	5.430	4.643	87	-14
Navarra	3.798	5.448	6.900	5.799	43	-16
País Vasco	4.171	6.181	7.595	6.572	48	-13
Rioja	2.862	4.732	5.914	4.876	65	-18

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Morales (2011) y Pérez y Morales (2012) para el gasto por alumno en el período 2000-2008; y del MECD (*Estadísticas del Gasto Público en Educación*, varios años) para el período 2009-2012. Para la tasa de crecimiento del gasto público educativo y el número de alumnos matriculados se ha utilizado la información estadística proporcionada por el MECD.

Si bien antes señalamos los mayores y menores incrementos en el gasto por alumno entre 2000 y 2008, ahora cabe indicar a quiénes correspondieron los mayores y menores recortes en dicho gasto entre 2009 y 2012. Si bien para el conjunto de las CC.AA. la reducción del gasto nominal por alumno fue del 17% (disminuyendo desde los 5.692 euros por alumno a los 4.729 euros), en seis Comunidades se redujo en mayor

¹¹⁴La Tabla 6.3. recoge la variación del gasto público por alumno escolarizado en todos los centros que reciben financiación pública, es decir, Centros públicos y Centros privados concertados, correspondiente a los períodos 2000-2008 y 2009-2012, junto con la variación correspondiente de las dos magnitudes que forman la ratio, esto es, el número de estudiantes matriculados cada año en enseñanza no universitaria y el gasto público educativo anual (expresado en términos corrientes).

proporción el gasto por estudiante: Castilla-La Mancha, C. Valenciana, Cataluña, Baleares, Madrid y La Rioja. Las que lo hicieron en menor medida fueron: Andalucía, Castilla y León, País Vasco y Región de Murcia. Para ver dicha evolución, nos fijamos en la tabla 6.3., que recoge la variación del gasto público por alumno (expresado en términos corrientes) escolarizado en todos los centros que reciben financiación pública, es decir, Centros públicos y Centros privados concertados, correspondiente a los periodos 2000-2008 y 2009-2012.

Tras la crisis económica no se puede diferenciar, por lo tanto, entre el comportamiento de las regiones con mayor y menor nivel de PIB pc. Sin embargo, analizando la evolución del gasto nominal por alumno a lo largo de todo el periodo, sí que podemos señalar una serie de diferencias que nos muestran cuatro escenarios entre 2000 y 2012:

- 1) Hubo seis Comunidades que entre 2000-2008 crecieron por encima de la media y entre 2009-2012 redujeron por debajo de la media, ninguna de ellas con nivel de PIB pc alto: Andalucía, Región de Murcia y Extremadura, con menor PIB pc, junto con Castilla y León, Cantabria y Asturias, con nivel medio.
- 2) Tres Comunidades crecieron entre 2000-2008 por debajo de la media pero entre 2009-2012 redujeron menos que la media, siendo todas ellas de alto PIB pc: País Vasco (de forma más notable), Navarra y Aragón.
- 3) Cuatro Comunidades aumentaron su gasto por alumno entre 2000-2008 por encima de la media pero entre 2009-2012 redujeron más que la media, de nuevo ninguna con alto PIB pc: Castilla-La Mancha, con menor PIB pc, y Galicia, Baleares y Comunidad Valenciana.
- 4) Por último, tres Comunidades con mayor PIB pc crecieron entre 2000-2008 por debajo de la media y entre 2009-2012 redujeron por encima de la media – Cataluña, Madrid y La Rioja– y sólo una, Canarias, con bajo nivel de PIB pc.

6.4. Evolución de los indicadores de procesos de enseñanza-aprendizaje.

La expansión del sistema educativo español que tuvo lugar a partir de los años ochenta requirió de un aumento notable del número de docentes empleados. A pesar del freno que se produjo en la década de los noventa en el número de alumnos matriculados en la Enseñanza no Universitaria (que disminuyó en un 14%), el número de profesores

contratados continuó creciendo (en un 16%), con el objetivo de mejorar la ratio de alumnos-profesor en todos los niveles educativos (San Segundo, 2001). Ello, a su vez, permitió reducir el tamaño de las clases y aumentar el número de profesores de apoyo, lo cual favoreció especialmente en el avance en la atención personalizada, tanto de los estudiantes con necesidades educativas específicas como del alumnado inmigrante que se matriculaba de manera creciente cada año, principalmente en los Centros públicos.

Si nos fijamos en la evolución del profesorado de las Enseñanzas de Régimen General, una vez que todas las CC.AA. asumieron las competencias en materia educativa (tabla 6.4.), comprobamos que el total de profesores contratados fue creciendo progresivamente hasta el año 2010 (un 28% más que en el año 2000), disminuyendo a partir de ese año hasta el 2012, en un 3%. Atendiendo a los dos sub-períodos de estudio, para comparar con la evolución del gasto educativo, observamos que entre 2000 y 2009 el total de profesores de creció ligeramente por debajo (un 26%), aunque de nuevo superando el aumento en el volumen de alumnado matriculado en dichos niveles (que fue del 11%).

Tabla 6.4. Profesorado de Enseñanzas de Régimen General por titularidad del Centro y alumnado correspondiente a todos los Centros (nº de personas). Variaciones 2000-2012 (en %).

Profesorado ERGNU	TODOS	Variación (%)		PÚBLICOS	Variación (%)		PRIVADOS	Variación (%)		Alumnado	Variación (%)	
	2000-2001	00-09	09-12	2000-2001	00-09	09-12	2000-2001	00-09	09-12	2000-2001	00-09	09-12
Todas CC.AA.	534.832	26	-1	393.481	25	-4	141.351	29	6	6.851.396	11	5
Andalucía	98.086	27	1	79.338	23	-2	18.748	41	10	1.431.566	7	5
Aragón	15.010	26	-1	10.844	27	-1	4.166	23	0,1	176.289	15	5
Asturias	12.975	5	-3	10.248	5	-4	2.727	5	1	146.533	-12	6
Balears	11.077	43	-1	7.672	47	-3	3.405	33	7	142.251	17	6
Canarias	25.017	12	-4	21.275	8	-5	3.742	35	2	335.374	2	2
Cantabria	7.062	20	3	5.093	25	3	1.969	9	4	82.906	2	7
C. y León	32.544	9	-2	24.489	8	-3	8.055	11	0,4	378.919	-7	3
C.-La Mancha	23.881	48	-11	20.308	50	-13	3.573	37	-0,2	313.039	16	4
Cataluña	81.040	32	-0,3	49.237	46	-2	31.803	12	3	996.897	24	6
C. Valenciana	55.557	26	-6	42.138	25	-13	13.419	29	17	678.697	17	7
Extremadura	15.281	12	-4	13.029	12	-4	2.252	14	-4	199.576	-10	3
Galicia	36.357	4	4	29.468	2	1	6.889	13	16	413.154	-9	7
Madrid	63.932	38	-1	41.064	24	-5	22.868	63	4	891.293	19	6
Murcia	16.367	48	-1	13.265	45	-4	3.102	63	9	230.154	18	4
Navarra	7.472	35	-2	5.249	39	-3	2.223	26	-1	80.827	21	7
País Vasco	27.843	13	6	16.634	15	9	11.209	10	2	312.237	8	6
Rioja	3.283	29	8	2.424	28	5	859	32	16	41.684	15	11

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de MECD (*Estadísticas del Gasto Público en Educación*).

Los datos también nos muestran que, a partir de 2009, la reducción del gasto público en estas enseñanzas se tradujo en la reducción del profesorado contratado en un 1,2%, mientras el alumnado matriculado continuaba en aumento (en un 5%). Las Comunidades con mayor plantilla de docentes durante todo el período fueron Andalucía, seguida de Cataluña, Madrid y C. Valenciana. Por el contrario, La Rioja, Cantabria, Navarra, Asturias y Baleares fueron las que menos profesores contrataron.

A nivel regional, entre 2000 y 2009 todas las Comunidades aumentaron en mayor proporción la plantilla de docentes respecto al crecimiento del alumnado, encontrando –como es lógico– que los mayores incrementos en el número de profesores contratados se correspondieron con las regiones donde más aumentó en número de alumnos, siendo especialmente significativo en el caso de la Región de Murcia y Castilla-La Mancha, donde se contrataron casi un 50% de profesores más. No obstante, por encima del crecimiento medio de la plantilla docente fueron mayoría las regiones con mayor PIB pc, con la única excepción del País Vasco. Por otro lado, en Castilla y León, Asturias, Galicia y Extremadura disminuyeron el número de matriculaciones en estos primeros diez años (especialmente en Asturias), lo cual se tradujo en los menores incrementos en la plantilla respecto a las demás Comunidades, muy por debajo de la media.

A partir de 2009, no todas las regiones disminuyeron el número de profesores contratados. En Andalucía, Cantabria, Galicia, País Vasco y, sobre todo, en La Rioja (que fue la única de las 17 regiones que no disminuyó el número de docentes en ninguno de los años tras la crisis), la plantilla docente aumentó; es decir, con la única excepción de Galicia, fueron las regiones que menos habían reducido el gasto en ENU. No obstante, en todas ellas –salvo en el caso de la Rioja–, fue por debajo del incremento del número de alumnos matriculados.

Respecto al resto de Comunidades, las regiones que más recortaron los fondos destinados a ENU entre estos años fueron las que más notablemente redujeron su plantilla, muy por encima de la media: principalmente Castilla-La Mancha (en un 11%), junto con la Comunidad Valenciana (6%), Extremadura (4%), Canarias (4%) y Navarra (2%). Baleares y Cataluña, que también formaron parte del grupo de regiones que más recortaron en ENU, junto a la excepción antes señalada de Galicia (que aumentó el número de docentes), redujeron por debajo de la media. Sin embargo, la Comunidad de

Madrid fue la única de las regiones, dentro de las que menos redujo el gasto en ENU entre 2009 y 2012, que se situó por encima de la reducción media del número de profesores, cuando tuvo uno de los mayores incrementos de los alumnos matriculados.

Pero si desagregamos los datos atendiendo a la titularidad del Centro, comprobamos que, en general, la plantilla de docentes en los Centros Públicos creció menos entre 2000 y 2009 que la de los Centros Privados, mientras que disminuyó en mayor proporción entre 2009 y 2012; sobre todo teniendo en cuenta que el número de profesores contratados en Centros privados aumentó en un 6% en los últimos cuatro años. Si nos fijamos en las diez CC.AA. donde el número de docentes aumentó en los primeros años en mayor proporción que la media, observamos un cierto reparto, de manera que en cinco de ellas la plantilla aumentó en mayor medida en los Centros Públicos (Castilla-La Mancha, Baleares, Navarra, Cataluña y Aragón), mientras que en las restantes (Región de Murcia, Madrid, La Rioja, C. Valenciana y Andalucía) el mayor incremento se registró en los Centros Privados. En las siete Comunidades que crecieron por debajo de la media, encontramos una mayor participación en dicho incremento por parte de los Centros privados, ya que sólo en dos Comunidades – Cantabria y País Vasco– el aumento fue mayor en los Públicos.

No obstante, es preciso señalar que las diferencias en los casos de Asturias y Extremadura fueron muy poco significativas. En esta primera etapa de crecimiento generalizado de las plantillas de docentes, es posible apreciar (salvo por los casos de Canarias y Andalucía) que las tendencias en función de la titularidad del Centro siguieron determinadas pautas, en función del signo político del partido al frente del gobierno regional, de manera que tanto los gobiernos nacionalistas como los correspondientes al PSOE aumentaron en mayor medida el número de profesores en los Centros Públicos, mientras que los del PP lo hicieron en los privados.

A partir de la crisis, si diferenciamos entre las CC.AA. donde siguió aumentando el número de profesores (en todos los Centros), de aquellas en las que tuvo lugar una disminución, separando a su vez las que fue por debajo de las de por encima de la reducción media, observamos los siguientes comportamientos:

- Dentro de las Comunidades donde aumentó el número de profesores contratados entre 2009 y 2012, en La Rioja, Galicia y Cantabria creció en mayor medida la plantilla en los Centros privados, siendo de forma especialmente significativa en

las dos primeras regiones. Cantabria mantuvo un gobierno nacionalista, pero a partir de 2011 vinculado al PP en lugar de al PSOE. La otra región con gobierno nacionalista (vinculado al PSOE), el País Vasco, fue la única del grupo en la que el aumento del número de docentes en Centros Públicos supero de forma notable al de los Centros Privados. Dentro de este grupo, vuelve a llamar la atención el caso de Andalucía, ya que fue la única región donde el número de profesores en Centros públicos disminuyó (en un 2%), frente al incremento del 10% en la plantilla de los Centros privados.

- En el segundo grupo, encontramos cuatro regiones en las que disminuyó la plantilla de los Centros Públicos y aumentó en la de los Privados: Cataluña, Baleares, Aragón y Región de Murcia, siendo especialmente significativo tanto la reducción como el aumento en el caso de la Región de Murcia. Salvo Cataluña, el resto de Comunidades estaban bajo el gobierno del PP cuando tuvieron lugar los principales recortes, ya que en Aragón y Baleares tuvo lugar un cambio de gobierno del PSOE al PP a partir de 2011.
- Pero dentro de las ocho regiones que recortaron sus plantillas de docentes a partir del 1% de media, sí que se aprecia claramente la tendencia respecto al signo político de respectivo gobierno. Así, dentro de este grupo, encontramos cinco Comunidades en las que aumentó el número de profesores contratados en los Centros Privados: se trata de tres regiones con gobiernos del PP –Madrid, Castilla y León y la Comunidad Valenciana (correspondiendo a esta última la mayor reducción de docentes en Centros Públicos y el mayor aumento en los Privados)– y dos nacionalistas, Canarias y Asturias (en la región asturiana hubo un cambio de gobierno correspondiendo anteriormente al PSOE). Por otro lado, en Navarra, Castilla-La Mancha y Extremadura (donde en las dos últimas también cambió el gobierno, correspondiendo en este caso al PP), el número de profesores se vio reducido en ambos tipos de Centros, siendo mayor la reducción en los públicos, salvo en el caso de Extremadura, donde la reducción fue prácticamente a la par.

Pero los recortes en el gasto público educativo no sólo se tradujeron en un menor número de profesores, sino en un menor salario, menor gasto en formación y un aumento de la carga lectiva. A ello se sumó el aumento de la ratio de alumnos por profesor y de alumnos por aula. Con objeto de poder medir el efecto de la evolución del

número medio de alumnos por aula (también denominado *por unidad*) sobre los indicadores de resultados educativos, que son analizados en el siguiente epígrafe, vamos a centrarnos en tres niveles educativos: Educación Secundaria Obligatoria (ESO), Bachillerato y Formación Profesional (FP) de Grado Medio y Grado Superior.

Tabla 6.5. Ratio alumnos por aula por titularidad del centro y nivel de enseñanza.

Nº medio de alumnos por ud.	Todos los centros			Variación %		Centros Públicos			Variación %		Centros Privados			Variación %	
	2000	2009	2012	00-09	09-12	2000	2009	2012	00-09	09-12	2000	2009	2012	00-09	09-12
ESO	26	24	25	-5	3	25	24	25	-3	5	28	25	25	-9	-0,3
Bachillerato	26	26	27	-3	4	26	26	28	-1	6	27	25	24	-8	-1
FP G. Medio	20	21	21	5	2	20	20	21	3	3	20	21	21	8	1
FP G. Superior	21	20	22	-4	9	22	20	22	-6	10	20	20	21	3	5

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de MECD (*Estadísticas del Gasto Público en Educación*).

El número medio de alumnos por aula en la ESO se mantuvo, a nivel global, alrededor de 25 a lo largo del período, descendiendo levemente en los diez primeros años para posteriormente volver a aumentar. Entre 2000 y 2009, a raíz del ya mencionado esfuerzo que realizaron la gran mayoría de las regiones para mejorar la calidad en la provisión y desempeño de la enseñanza, en general, y de esta etapa educativa obligatoria, en particular, encontramos que sólo en dos Comunidades aumentó la ratio – en la Región de Murcia y Cataluña– mientras que en el resto se redujo. En estas dos Comunidades, dicho incremento fue el resultado de la combinación de un aumento en el número de alumnos por clase en los Centros Públicos, con una reducción en los Privados. En todas las demás CC.AA., disminuyó la ratio tanto en los Centros Públicos como en los Privados. Dentro de ellas, las cuatro regiones en las que disminuyó en mayor medida la ratio para el conjunto de Centros –Cantabria, Galicia, Extremadura y Castilla-La Mancha–, fueron las únicas en las que la reducción de la ratio en los Centros públicos superó a la de los privados.

Entre 2009 y 2012, sin embargo, la situación fue la contraria: sólo en dos Comunidades disminuyó la ratio, la Región de Murcia y Galicia, y de ellas sólo en la última también había descendido en la etapa anterior. No obstante, en la mayoría de los casos los aumentos de la ratio no llegaron a compensar las reducciones de la etapa anterior: sólo en los casos de la C. Valenciana, Baleares, País Vasco y Navarra los datos muestran aumentos por encima o iguales a las respectivas disminuciones anteriores.

Pero si de nuevo nos fijamos en los datos desagregados en función de la titularidad del Centro, comprobamos que a estas cuatro Comunidades se sumaron Cantabria, Madrid, Canarias y Aragón al aumentar su ratio a partir de 2009 en los Centros Públicos, en la mayoría de forma muy significativa respecto al período anterior.

En el caso de Bachillerato encontramos un mayor número de Comunidades que aumentaron la ratio o la mantuvieron entre 2000 y 2009: Navarra, La Rioja, Cataluña, Región de Murcia y Canarias, siendo el caso más notable el de la segunda Comunidad. En todas ellas el incremento fue debido a la ratio de los Centros Públicos, ya que en los privados (salvo en La Rioja), disminuyó. Aun así, por tanto, fueron mayoría las que lo redujeron, pero dentro de este grupo observamos tres situaciones, si desagregamos los datos: regiones en las que cayó más la ratio en los Centros Públicos que en los Privados, como fue el caso de Extremadura, Cantabria, Castilla y León, Galicia, País Vasco y Baleares; regiones en las que disminuyó más en los Privados, como Castilla-La Mancha, Asturias, Comunidad Valenciana y Aragón; y, por último, Comunidades como la de Madrid y Andalucía donde la ratio en los centros públicos aumentó y la de los privados disminuyó de forma muy significativa.

Entre 2009 y 2012, todas las CC.AA., con la única excepción de la Región de Murcia, aumentaron su ratio, correspondiendo el mayor incremento de nuevo a Canarias y Navarra, junto con Baleares, Aragón y País Vasco. De ellas, sólo en el País Vasco el incremento de la ratio fue mayor en los Centros Privados que en los Públicos. Algo que sólo se observó también en la Región de Murcia donde, como ya hemos señalado, la ratio cayó, principalmente por la reducción del número medio de alumnos por aula en los Centros Públicos.

Finalmente, observamos que las ratios de FP, comparándolas con las de los otros dos niveles educativos, son las menores –tanto en Grado Medio como en Grado Superior– pero no han seguido la misma evolución entre ellas: si bien, dentro del Superior, Cataluña y Madrid fueron las dos únicas Comunidades que aumentaron la ratio en los diez primeros años, en el caso del Grado Medio, encontramos que fueron cinco regiones más: País Vasco, Aragón, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias. En Cataluña, País Vasco, Aragón y Andalucía, los aumentos de las ratios en los Centros Públicos fueron menores; en el caso de Canarias y Madrid, sucedió lo contrario (incluso se observa que en la comunidad madrileña disminuyó la ratio en los Centros Privados

en la misma proporción en la que aumentó en los Públicos). Pero ambos Ciclos coinciden en las que redujeron en mayor medida su número medio de alumnos por clase entre 2000 y 2009: Asturias, Galicia, Región de Murcia, Castilla-La Mancha y Extremadura. Salvo Extremadura y Asturias (en el caso de los ciclos de Grado Medio), la demás redujeron principalmente la ratio en los Centros Públicos, siendo más notables las diferencias dentro de la FP de Grado Superior.

Entre 2009 y 2012, sin embargo, fueron menos las regiones que siguieron aumentando la ratio en Grado Medio que en Grado Superior. En éste último, sólo Aragón redujo su ratio en un 13%, debido a la disminución en un 18% de la correspondiente a los Centros Públicos (mientras que en los privados creció en un 7%). Fue la única comunidad con tal evolución dentro del Grado Superior. En el Grado Medio, sin embargo, a Aragón se unieron Madrid, Baleares, Canarias, Andalucía y, especialmente, Cantabria (que redujo su ratio en los Centros Públicos en un 20% manteniendo estable la de los Privados). Todas ellas, salvo Andalucía, disminuyeron su ratio en mayor medida en los Centros Públicos. Por el contrario, respecto a las CC.AA. que aumentaron en mayor medida sus ratios, debemos diferenciar entre ambos ciclos: en el caso del Grado Medio, encontramos que en la Comunidad Valenciana, Navarra y Asturias, aumentó en mayor proporción la ratio, siendo en las tres principalmente en los Centros Públicos; en el Grado Superior, repitieron las dos primeras Comunidades, esta vez junto a la Región de Murcia (con el aumento más significativo) y Castilla y León; en este caso Navarra fue la única donde la ratio aumentó más en la privada. Señalar, por último, que Cantabria también se encontraba entre las regiones que más aumentaron la ratio en los Ciclos de Grado Superior, con incrementos similares en las ratios de los Centros Públicos y Privados, lo cual contrasta con la evolución antes señalada en los de Grado Medio.

6.5. Evolución de los indicadores de resultados educativos.

En la comparativa internacional, los indicadores de los resultados académicos del curso escolar de referencia se miden a través de la población que consigue las titulaciones que sancionan la superación de las distintas etapas y enseñanzas del sistema educativo. En concreto, las *tasas brutas de población que se gradúa en cada enseñanza/titulación* se calculan como la relación entre el alumnado que termina los estudios que se citan,

independientemente de su edad, respecto a la población escolarizable total de la edad teórica correspondiente al comienzo del último curso de la enseñanza (ver Tabla 6.6.). De este modo, dentro de las Enseñanzas de Régimen General no Universitarias correspondientes al sistema educativo español, vamos a diferenciar entre la tasa bruta de población que termina la Enseñanza Secundaria Obligatoria (4º curso de la ESO), Bachillerato (2º curso/COU), FP de Grado Medio (Técnico/Técnico Auxiliar) y de Grado Superior (Técnico Superior/Técnico Especialista).

Tasa bruta de población que termina la ESO

Esta tasa mide la relación porcentual entre el alumnado, de todas las edades, que termina la Enseñanza Secundaria Obligatoria y la población de la edad correspondiente de comienzo del 4º curso de la ESO, es decir, la de 15 años.

Los datos globales señalan una ligera mejoría, comparativamente inferior a la del resto de enseñanzas, aunque cabe señalar que le corresponden las mayores tasas de graduación. A nivel regional, a comienzos del período las cinco Comunidades con PIB pc bajo, junto con la C. Valenciana e Baleares se encontraban por debajo de la media del 73% de graduados en este nivel educativo, correspondiendo la menor tasa a Baleares. Por el contrario, Asturias y Cantabria (de nivel de renta medio-bajo), junto con País Vasco y Navarra ocupaban las primeras posiciones, con tasas por encima del 80%. A partir de ese año hasta 2009, las notables mejoras en Extremadura y Canarias hicieron que se colocaran por encima de la media, mientras que los peores resultados en Aragón y La Rioja llevaron a lo contrario. Cantabria, Asturias y País Vasco siguieron mejorando también y fueron aproximándose al 90%, ocupando los primeros puestos, mientras que Navarra empeoró ligeramente, aunque siguió por delante del resto de CC.AA. En 2009 los resultados más bajos ya no correspondieron a Baleares, que mejoró un poco, sino a la Comunidad Valenciana. En los cuatro años siguientes la situación varió poco: el porcentaje de graduados en Canarias disminuyó ligeramente, pero lo suficiente para que la única región de renta baja que superara la media nacional fuera Extremadura. De las de renta media-baja, sólo la Comunidad Valenciana quedó también por debajo con los peores resultados, a más de diez puntos porcentuales de la media. Todas las de renta alta quedaron por encima, con País Vasco a la cabeza (aunque entre 2009 y 2012 disminuyó un poco su porcentaje) y de las de media-alta sólo Aragón

superó el 75% de media, quedando La Rioja y Baleares en los últimos lugares, junto a la C. Valenciana.

Tabla 6.6. Tasa bruta de población que finaliza: ESO (Graduado en Secundaria); Bach. (LOGSE, y LOE) y COU; Técnico/Técnico Auxiliar y Técnico Superior/Técnico Especialista.

Tasa bruta de población que finaliza las enseñanzas correspondientes	Graduado en ESO			Bachillerato / COU			Técnico / Técnico Auxiliar (FP Grado Medio)			Técnico Superior Técnico Especialista (FP Grado Superior)		
	2000	2009	2012	2000	2009	2012	2000	2009	2012	2000	2009	2012
TOTAL NACIONAL	73	75	75	47	47	53	11	18	22	16	19	24
Andalucía	73	74	74	47	42	50	9	18	20	13	16	20
Aragón	75	73	77	52	47	53	16	21	21	19	18	22
Asturias	84	87	84	62	59	64	13	21	30	21	25	33
Baleares	65	68	66	35	37	40	8	14	19	6	10	13
Canarias	68	75	74	41	44	52	9	19	21	16	18	22
Cantabria	81	89	83	51	50	55	15	23	31	25	22	29
C. y León	77	78	78	53	51	58	14	20	22	16	19	24
C.-La Mancha	67	68	71	40	42	48	9	16	20	10	13	19
Cataluña	75	77	81	41	49	50	13	21	25	14	23	29
C. Valenciana	69	65	63	42	42	49	10	20	25	17	19	28
Extremadura	66	75	76	37	44	52	8	17	20	9	13	17
Galicia	76	78	79	49	52	60	10	20	27	22	22	30
Madrid	76	78	78	53	55	62	9	14	16	17	19	23
Murcia	65	70	72	41	44	51	10	14	17	10	13	18
Navarra	82	79	80	52	52	58	16	19	21	20	18	24
País Vasco	82	86	85	64	65	69	16	21	25	30	35	39
Rioja	74	70	69	51	46	52	16	22	23	18	17	23

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de MECD (*Estadísticas del Gasto Público en Educación*).

Cabe señalar que, a lo largo de estos trece años, las CC.AA. de renta per cápita baja, aunque quedaron por debajo de la media en su mayoría, mejoraron todas ellas sus resultados entre 2000 y 2009, lo cual no se puede decir del resto de niveles de renta, ya que Navarra, La Rioja y, sobre todo, la Comunidad Valenciana tuvieron un comportamiento contrario.

Tasa bruta de población que termina el Bachillerato

En este caso la tasa mide la relación porcentual del alumnado de todas las edades que termina el Bachillerato y la población en la edad correspondiente al comienzo del 2º curso (COU en su caso), esto es, 17 años.

Si bien las tasas en esta etapa fueron más bajas que la anterior, oscilando alrededor del 50%, los datos a nivel nacional muestran una mejoría más notable que en la ESO, especialmente a partir de 2009. En el año 2000, ocho Comunidades quedaban por debajo de los resultados medios: las cinco con PIB pc bajo, junto con Cataluña, C.

Valenciana y, también en este caso, Baleares con las menores tasas a lo largo de todo el período. País Vasco y Asturias, por otro lado, también tuvieron los mejores resultados en este nivel educativo; sin embargo, en este caso les acompañaron Madrid y Castilla y León, con mayores tasas que Cantabria y Navarra. Pero los mayores avances entre 2000 y 2009 los encontramos precisamente entre las Comunidades que partían de peores resultados: Cataluña, en primer lugar, seguida de todas las regiones con PIB pc bajo, con la única excepción de Andalucía, que en lugar de mejorar empeoró (cayendo su tasa en un 4%). Y sólo Cataluña logró situarse por encima de la tasa nacional gracias a dicha mejoría.

Al igual que Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Asturias, Aragón y La Rioja también retrocedieron en sus tasas, especialmente las dos últimas (que pasaron a situarse en 2009 por debajo de la media junto con la C. Valenciana y las cinco de renta baja). Pero tras la crisis, si bien todas las CC.AA. tuvieron mejores resultados, destacan por encima de todos los avances de las regiones de renta baja, especialmente de Extremadura y, con un cambio de tendencia muy significativo, Andalucía. Aun así no fue suficiente para superar la tasa nacional, aunque se tratara en la mayoría de ellas de 8 puntos porcentuales de incremento en la tasa. Aumento muy superior al de Cataluña, que volvió a quedar en el año 2012 por debajo de la media, siendo el único caso dentro de las regiones de PIB pc alto. No obstante, si nos fijamos en las mejoras entre 2000 y 2012, la comunidad catalana se encuentra entre las regiones que más avanzaron en sus resultados, junto con la Comunidad de Madrid, aunque las mejoras más significativas correspondieron en primer lugar a Extremadura, seguida de Región de Murcia, Canarias y Galicia. Castilla-La Mancha y C. Valenciana también registraron notables mejorías, superiores a la media. Andalucía fue la única región de menor nivel de renta que mejoró en menor medida, debido al retroceso en los diez primeros años del período.

Tasa bruta de población que termina la Formación Profesional

Esta tasa mide la relación porcentual entre el alumnado, de todas las edades, que termina este nivel de enseñanza (ya sea de Grado Medio o de Grado Superior) y la población de la edad correspondiente al comienzo de su último curso. Tanto los Ciclos de Grado Medio como los de Grado Superior tienen las menores tasas de alumnos que

finalizan los estudios, sin embargo las mejoras experimentadas a lo largo del período han sido muy superiores, especialmente en el caso de la primera.

Los datos globales de la FP de Grado Medio señalan una importante mejora en los diez primeros años, que siguió aumentando (aunque en menor medida) a partir de 2009. En el año 2000, el panorama era semejante al señalado en los niveles anteriores: las cinco regiones con PIB pc bajo quedaban por debajo de la tasa nacional, junto con Baleares. Sin embargo, en este caso, dentro de las regiones con nivel de renta alto, la única comunidad que quedó por debajo de la media fue Madrid, con una tasa inferior a la de Región de Murcia y Andalucía. La Comunidad Valenciana y Galicia, aunque tampoco superaban la media, se encontraban muy próximas a ella y fueron las que protagonizaron los mayores avances entre 2000 y 2009, junto a Canarias, Extremadura y Andalucía.

Así, en el año 2009 sólo quedaban por debajo de la tasa nacional Andalucía y Extremadura (acercándose mucho a la media), junto con Castilla-La Mancha y Región de Murcia, ocupando las últimas posiciones la Comunidad de Madrid y Baleares. Así, Cataluña tenía una tasa siete puntos porcentuales por encima a la de Madrid, y La Rioja ocho puntos sobre Baleares. Entre 2009 y 2012, en general, los avances fueron menores, aunque destaca el incremento de tres de las regiones con renta media-baja: Asturias, Cantabria y Galicia. Baleares también tuvo un notable repunte, de cinco puntos porcentuales, aunque siguió por debajo de la media. Únicamente en Aragón tuvo lugar un retroceso en los resultados, aunque poco significativo. Así, finalmente encontramos, en el año 2012, que la Comunidad de Madrid pasó a tener la menor tasa de las diecisiete CC.AA., próxima a la de Región de Murcia y Baleares. La Región de Murcia fue la única del conjunto de las regiones con renta baja que no alcanzó la tasa del 20-21%, aunque en este último año ninguna de ellas llegó a superar la media nacional, al igual que sucedió en Navarra y Aragón.

La Comunidad de Madrid tuvo una evolución contraria a la señalada en el caso del Bachillerato, y fue aumentando su diferencia respecto a la tasa nacional a medida que fue avanzando el período, pasando de estar dos puntos por debajo en el año 2000, a siete puntos en el 2012. Pero aun así avanzó en los resultados a lo largo de los trece años, como sucedió en el resto de Comunidades. No obstante, las mejoras más significativas correspondieron en este caso a las regiones con nivel de renta medio-bajo

(Asturias, Galicia, Cantabria y Comunidad Valenciana) y bajo (Canarias, Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía), de nuevo junto a Cataluña.

Respecto a los datos globales de la FP de Grado Superior, cabe señalar que en este caso –a diferencia de la de Grado Medio– la mejora más notable tuvo lugar a partir de la crisis, al crecer la tasa en mayor medida que en los diez años anteriores. No obstante, en el año 2000 el panorama era semejante al de Grado Medio: las cinco regiones con PIB pc bajo quedaban por debajo de la tasa nacional, junto con Baleares que tenía la menor tasa. Esta situación se mantuvo a lo largo de todo el período. Sin embargo, en este caso, dentro de las Comunidades con nivel de renta alto, vemos una evolución dispar por parte de tres de ellas: Cataluña en el año 2000 se encontraba dos puntos por debajo de la tasa nacional, pero gracias a tener el mayor incremento del conjunto de CC.AA., en su porcentaje entre 2000 y 2009, a partir de 2009 pasó a quedar entre las cinco primeras regiones con mejores resultados; sin embargo, el desarrollo de la Comunidad de Madrid y Navarra fue el contrario, ya que si bien en a comienzos del período ambas regiones se situaban por encima de la tasa nacional (especialmente Navarra), la reducida mejora de la primera y el ligero retroceso de la segunda hicieron que pasaran a colocarse por debajo de la media el resto del período, a pesar de que ambas avanzaran en sus resultados a partir de 2009. Finalmente, en el año 2012, encontramos que por debajo de la tasa nacional quedaron, junto con estas dos Comunidades, todas las de nivel de renta bajo y todas las de medio-alto, correspondiendo a Baleares, como ya hemos señalado, el peor resultado.

Por otro lado, País Vasco se mantuvo todo el período con los mejores resultados, junto con Asturias, Galicia, Cantabria y la Comunidad Valenciana, y es que precisamente a estas Comunidades (con la única excepción de Cantabria) y junto con el caso ya señalado de Cataluña, les correspondieron los mayores avances entre 2000 y 2012 en las tasas de este nivel. De las regiones de nivel de renta bajo, destacaron también las notables mejoras de Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Extremadura, aunque no les permitieron situarse por encima de la tasa nacional.

6.6. Conclusiones del capítulo VI.

Comenzábamos señalando que los servicios que representan actualmente mayor gasto público dentro de las partidas presupuestarias de las diferentes Comunidades

Autónomas son la sanidad, la educación y los servicios sociales. Centrándonos en la evolución del gasto público en educación abarcando todas las Comunidades Autónomas podemos apreciar como hay una heterogeneidad entre unas y otras, ya que dependen de financiaciones distintas, ya sea por la orientación de las políticas, las posibilidades presupuestarias o fenómenos exógenos. Por ello, es importante que señalemos la gran asimetría presente entre el Régimen Foral y el Régimen común. Además, debemos dar importancia también a las grandes diferencias entre los indicadores de cada comunidad que representan diferentes pautas en el empleo de los recursos públicos destinados a la educación. Todo esto muestra la gran descentralización de la educación en España.

Hemos observado como el gasto público en educación creció la primera década del siglo XXI ya que las variaciones en el PIB nominal mostraron valores positivos en este ámbito. Pero, tras la primera década cuando se empezaron a apreciar los primeros síntomas de la crisis los gobiernos decidieron reducir el gasto público. Una bajada notable. Así, entre 2009 y 2012, se observa que en todas las CC.AA. el gasto público en ENU cayó por encima de la disminución del PIB nominal (excepto en Baleares), encontrando las mayores diferencias entre ambas variables en seis de ellas: Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra.

La evolución en las enseñanzas de Régimen General muestra como las Comunidades Autónomas aumentaron el gasto en educación, con el objetivo de mejorar la calidad y generalizar la provisión. En el caso de las enseñanzas no universitarias comprobamos cómo a partir del año 2000, el gasto incremento hasta el año 2009 y cómo a partir de dicho año cambió la tendencia.

Entre el año 2000 y el 2009 todas las Comunidades aumentaron el gasto siendo Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, Región de Murcia y Comunidad Valenciana las que aumentaron el gasto público por encima de la media. Las demás crecieron por debajo de la media. Entre 2009 y 2012 todas las Comunidades Autónomas redujeron el gasto encontrando los mayores recortes en cuatro de las cinco Comunidades que más aumentaron en el período anterior (Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Baleares y Cataluña). Región de Murcia y Andalucía fueron las que menos redujeron. Asturias, Galicia y Castilla y León, que crecieron en menor medida entre 2000 y 2009, en este período disminuyeron su gasto por encima de la media.

Tras este análisis podemos observar dos grandes posturas: por un lado, sólo tres regiones se encuentran entre las que más aumentaron su gasto entre 2000 y 2009 y menos lo redujeron a partir de 2009: Andalucía, Región de Murcia y La Rioja, correspondiendo a dos de ellas los menores niveles de renta per cápita, lo cual es señal del esfuerzo realizado por ambas. Y por otro lado, Canarias, Asturias y Galicia fueron las tres Comunidades que menos aumentaron el gasto en los primeros años y que lo redujeron en mayor medida en los últimos, siendo especialmente acusado en el primer caso.

En lo relativo a los indicadores del gasto público por alumno, los datos nos muestran un aumento continuo y generalizado para todas las Comunidades.

A partir de los años de crisis los gobiernos de cada comunidad han optado por aplicar recortes en educación. Esta evolución implica grandes efectos que traen consecuencias negativas para la educación pública en España: una gran disminución de profesores en los centros públicos, menos gasto en su formación, más aumento en la carga lectiva y una bajada de sus salarios. Pero, no solo hay efectos negativos que perjudican a los profesores sino que también los hay que perjudican a los alumnos de esta educación no universitaria. Claros ejemplos son el aumento de alumnos por aula, con gran influencia en la calidad del aprendizaje del alumno, o la disminución de ayudas para alumnos. Tras estos recortes también se vieron afectados los alumnos que necesitan una atención especial por parte del profesorado.

Capítulo VII. Gasto público destinado a la financiación educativa de centros privados: evolución de la red concertada en España e implicaciones sobre la red pública respecto a la formación de *cuasimercados* en educación.

La financiación de la educación se realiza a partir de fuentes públicas y privadas. Si bien el gasto educativo procede mayoritariamente de los presupuestos públicos, la proporción del gasto en educación depende tanto de los agentes públicos como de los privados (véase al respecto Anexo II). Para la OCDE se hace imprescindible responder a la pregunta de “quién debe financiar el esfuerzo de las personas para recibir más educación, los gobiernos o los propios individuos” (OCDE, 2012: 252), por tres motivos principalmente:

- 1) Hoy en día existe un mayor número de personas que demandan una mayor variedad de programas educativos y que son ofrecidos, a su vez, por un creciente número de proveedores (tanto públicos como privados).
- 2) Los desequilibrios macroeconómicos con los que se han encontrado muchos países a raíz de la crisis de 2008, llevaron a la puesta en marcha de medidas de ajuste económico y consolidación fiscal (que, a su vez, agravaban las dificultades económicas y sociales), dando lugar, entre otras acciones, a la reducción de los recursos públicos destinados a atender la creciente demanda de educación en sus países.
- 3) La defensa, por parte de algunos grupos empresariales y líderes políticos¹¹⁵ de que sean los sujetos que se benefician de la educación los que deben hacerse cargo, al menos en parte, de los costes que conlleva la educación.

Estos tres motivos, a su vez, permiten vislumbrar el polémico debate que se abre a las diferentes interpretaciones sobre el papel de los fondos públicos en la financiación de los centros de titularidad privada en pro de una mejora de la eficiencia en el empleo de los propios recursos públicos y, especialmente, de la equidad en el acceso a la educación

¹¹⁵ Véase al respecto Ball y Youdell (2007).

para el conjunto de la población. Por otro lado, comparando entre recursos educativos públicos y privados, si bien la balanza final es favorable a los primeros, veremos a continuación cómo se aprecia un aumento notable en el papel de la financiación privada dentro del gasto total en educación.

7.1. Gasto público y privado en educación no universitaria en los países de la UE-15 y distribución de los fondos públicos entre centros públicos y privados.

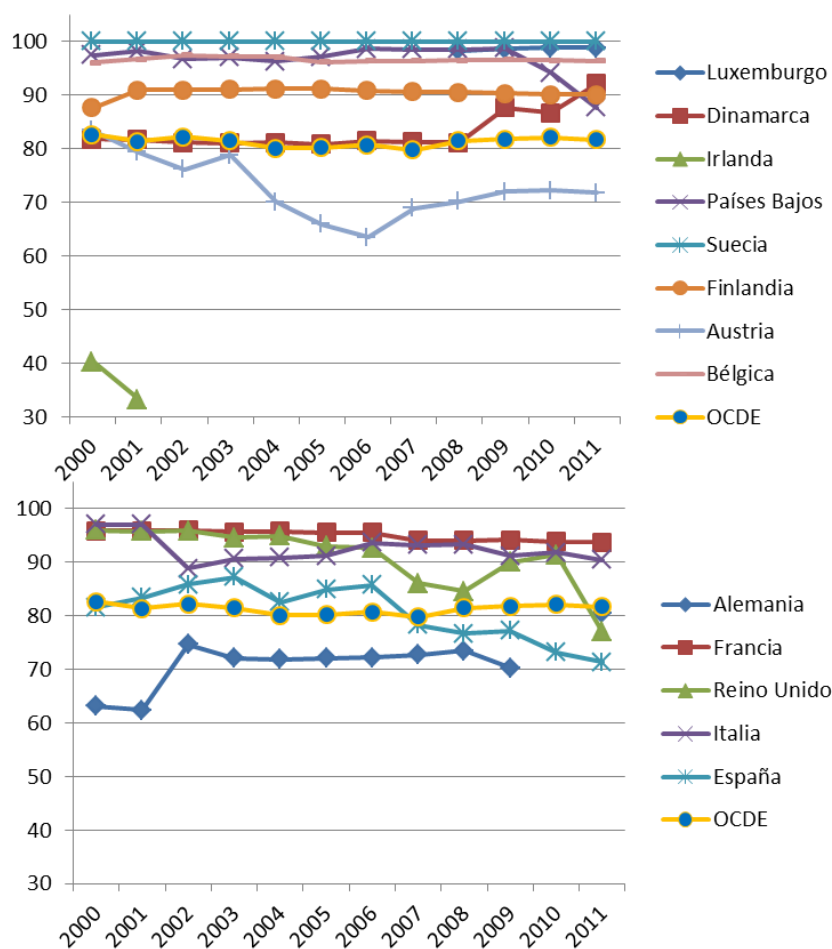
Ni la OCDE ni la Unión Europea, a través de EUROSTAT, proporcionan información estadística sobre el gasto total en educación expresado en unidades monetarias (en paridad de poder adquisitivo), diferenciando qué parte de la financiación es pública y cuál es privada, para poder analizar cómo han ido evolucionando ambas partidas en los países miembros desde el año 2000 hasta el 2011. Sin embargo, la OCDE sí ofrece datos sobre las proporciones relativas de gasto público y privado en educación respecto al gasto total en educación. En ellos se observa que la financiación de las instituciones educativas en los países de la OCDE es principalmente pública: durante el período comprendido entre 2000 y 2011, en términos promedio para el conjunto de países, más del 80% del peso del gasto total en instituciones educativas correspondió directamente al sector público. No obstante, también se observa cómo la parte correspondiente a fuentes privadas ha ido creciendo a lo largo de los años, pasando del 12% al 16-17%

Aun así, cabe señalar que las proporciones de fondos públicos y privados a lo largo del período de estudio presentaron importantes variaciones entre años y países. Vamos a centrar nuestro análisis en la evolución del peso de la financiación pública respecto a la privada, dentro del gasto total en educación, en las instituciones de educación no universitaria –esto es, Infantil, Primaria, Secundaria y post-Secundaria no Terciaria– entre 2000 y 2011. Así, nuestro objetivo en el presente epígrafe consiste en determinar en qué países de la UE-15 ha tenido más peso la financiación pública de la educación respecto a la privada y en cuáles menos, analizando la evolución que han tenido a lo largo de estos años y si se han producido diferencias significativas.

En el año 2011, la OCDE afirmaba en el informe *Panorama de la Educación* que “la inversión en educación infantil es de vital importancia a efectos de construir una base sólida para el aprendizaje a lo largo de la vida y asegurar después un acceso equitativo a las oportunidades de aprendizaje en el centro educativo”(OCDE, 2011a:

236)¹¹⁶. Esta importancia fue asumida desde el principio por los respectivos gobiernos de los países de la OCDE, lo cual quedó reflejado en el hecho de que –en términos promedio– alrededor del 80% de la financiación de las instituciones de este nivel educativo (a partir de 3 años) correspondió a fondos públicos. No obstante, dentro de los países de la UE-15 esta proporción tuvo variaciones significativas.

Gráfica 7.1. Peso del gasto público en educación infantil en la UE-15 (%).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

A falta de información estadística completa de Luxemburgo, Irlanda, Grecia y Portugal, en la gráfica 7.1. podemos observar, fijándonos en el resto de países, cómo la mayoría se situó por encima de la (de) media de la OCDE, mientras que sólo Austria y Alemania

¹¹⁶En el mismo informe de tres años después (OCDE, 2014), aunque se aporta información estadística para los países miembros de la OCDE, ya no se hace mención ni a su importancia ni a las cifras correspondientes, centrándose sólo en primaria, secundaria y terciaria.

quedaron por debajo del promedio¹¹⁷, prácticamente la totalidad de los años. En el otro extremo se situaron Suecia (con financiación 100% pública), Países Bajos y Bélgica.

En este caso, la evolución de España fue especialmente particular: en la gráfica se puede observar claramente cómo el peso de los fondos públicos entre 2000 y 2003 creció de forma muy significativa, pasando del 81% al 87%, superando la media de la OCDE y situándose próxima a los valores de Finlandia. Al año siguiente hubo un retroceso a los niveles de comienzos del período, que de nuevo fue recuperándose poco a poco hasta el año 2006 (sin llegar a alcanzar el máximo de 2003). A partir de ese año, la caída del peso de la financiación pública fue progresiva (aunque de forma más significativa entre 2006 y 2007), justo en el momento en que la escolarización en el primer ciclo de Infantil se hizo gratuita (aunque no fuera obligatoria) y se agudizó en mayor medida a partir de 2009, tras los efectos de la crisis, situándose finalmente en 2012 en el 71%. Curiosamente, España partía en el 2000 del mismo valor que Austria (otro país con mayor peso del Gobierno Regional en la financiación educativa) y, si bien ambos países tuvieron una evolución a lo largo del período muy diferente (prácticamente opuesta), volvieron a coincidir en 2011. Bélgica, sin embargo, también con una administración de la financiación educativa descentralizada a nivel regional, se desmarcó completamente respecto a estos dos países, financiando alrededor del 96-97% de la educación infantil con fondos públicos.

Se observa que los países con mayor peso de la financiación pública tuvieron un comportamiento más estable a lo largo del período, como fue el caso del país belga, junto con Suecia, Finlandia y Francia, especialmente tras la crisis de 2008. Sin embargo, los Países Bajos representaron una notable excepción, al caer los fondos públicos respecto a los privados en más de diez puntos porcentuales a partir de 2009. No obstante, mayor fue la caída de Reino Unido sólo en el último año, de más de catorce puntos porcentuales (aunque este país ya venía recortando desde el inicio del periodo). Justo lo contrario que el comportamiento observado en Dinamarca que, tras permanecer estable alrededor de los valores promedio de la OCDE, a partir de 2008 comenzó una etapa de crecimiento de la financiación pública respecto a la privada, que le permitió

¹¹⁷ En el caso de Alemania, no disponemos del valor correspondiente al año 2010; sin embargo, en 2011 el porcentaje fue del 80%, muy próximo al valor promedio de la OCDE, lo cual no permite ver claramente su evolución en el gráfico.

llegar a supera incluso a su “compañera” dentro de las naciones con predominio de la administración local, Finlandia.

En la financiación pública de la *educación primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria* disponemos de información estadística de prácticamente todos los países¹¹⁸ y podemos observar notables diferencias respecto a la situación antes descrita. Para empezar, el valor promedio de la financiación pública en la OCDE fue superior, variando entre el 90% y el 93% del total de los fondos destinados a educación. No obstante, de nuevo Suecia superó dicho porcentaje financiando al 100% con recursos públicos la educación, al igual que hizo Portugal, a lo largo de todo el período. Sin embargo, en este caso fueron Finlandia y Dinamarca los que más se aproximaron a ellos, en lugar de Bélgica y Países Bajos, como sucedió en infantil. Y es que este último país, que en estos niveles educativos se situaba más próximo a la media de la OCDE, a partir de 2005 (tras haber incrementado ligeramente el peso de la financiación pública), sufrió un recorte en el peso de los fondos educativos públicos frente a los privados de casi diez puntos porcentuales, quedando a partir de ese momento por debajo de la media, manteniendo dicha situación hasta el último año.

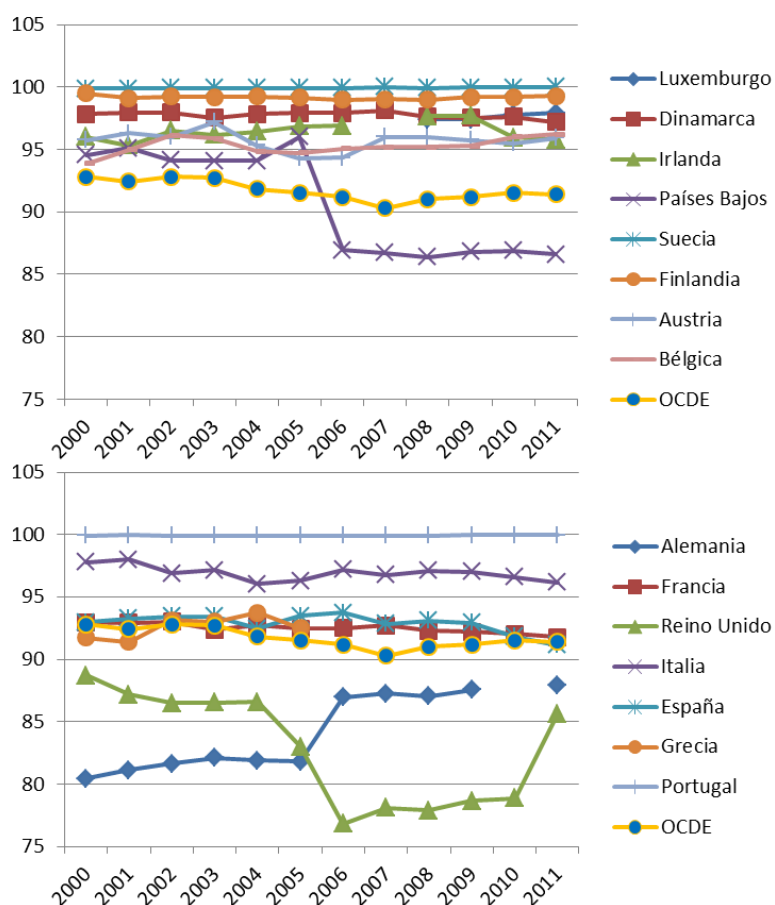
Junto a los Países Bajos, por debajo de la OCDE también encontramos a Alemania, pero en esta ocasión junto a Reino Unido y en ambos casos fue a lo largo de los doce años, aunque sus respectivas evoluciones fueron muy diferentes, como se puede observar en la gráfica: Alemania fue aumentando desde el 80% de financiación pública en el año 2000 hasta alcanzar el máximo en el año 2009, con el 88%, que mantuvo también en 2011; y, sin embargo, Reino Unido fue cayendo desde el 89% a principios del período hasta el 79% en 2009, aunque dos años después se aproximó enormemente a los valores anteriores, alcanzando un 86%. Por otro lado, Austria, que en infantil se situaba por debajo de la media, en estos niveles educativos en todo momento se mantuvo por encima, con valores en torno al 96%.

España inicialmente también se situó en este caso en valores próximos a la media de la OCDE, como sucedió también en Francia, pero a partir de 2004 ambos países se separaron de los niveles promedio, combinando un aumento en el peso por parte de España, con una cierta estabilidad en Francia y una ligera reducción en el

¹¹⁸ Aunque en el caso de Luxemburgo es sólo a partir de 2008 y de Grecia hasta 2005, los datos nos permiten tener una idea de sus respectivas situaciones en este ámbito.

promedio de la OCDE; finalmente, los datos de los dos países volvieron a confluir con el de la OCDE a partir de 2010, debido al aumento del peso de la financiación pública en la OCDE y a su disminución en el caso de España (que pasó del 93% en el año 2009 al 91% en 2011).

Gráfica 7.2. Peso del gasto público en educación primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria en la UE-15 (%).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

Por lo tanto, salvo los casos señalados de Países Bajos, Reino Unido y Alemania, el peso de la financiación pública a lo largo de todo el período se mantuvo bastante estable en la mayoría de los países de la UE-15, siendo particularmente marcada la estabilidad en Suecia, Portugal, Finlandia y Dinamarca, esto es, de nuevo los países con mayores porcentajes de participación de los fondos públicos y, salvo en el caso del país luso, donde la Administración Local de la financiación educativa tuvo mayor protagonismo.

Por otro lado, al igual que en la OCDE se apreciaba un ligero crecimiento a partir de 2008, lo mismo sucedió –como ya hemos comentado– en Alemania y Reino Unido, al igual que en Bélgica y Luxemburgo. Sin embargo, en Irlanda, Italia, Francia (más levemente) y España, el peso de la financiación pública disminuyó, siendo el caso español el único de los cuatro en el que su asignación correspondía en mayor medida al Gobierno Regional.

Estos fondos públicos se transfirieron, a su vez, a las dos redes de Centros diferenciadas por su titularidad pública o privada. A partir de los datos que ofrece la OCDE sobre el alumnado matriculado en la red privada financiada con fondos públicos dentro de las Enseñanzas no universitarias¹¹⁹, en 2009 (año en el que disponemos de los datos de la mayor parte de los países) España representaba el segundo país de la UE-15 con un mayor número de alumnos matriculados en dicha red en los niveles de primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria, sólo por detrás de Bélgica, y el cuarto en el caso de la enseñanza Infantil, por detrás de Bélgica, Portugal y Austria. En el año 2011, dicha situación relativa no varió.

En la tabla 7.1 hemos recogido la información relativa al gasto público destinado por los países de la UE-15 a cada alumno de la enseñanza infantil en las instituciones públicas y privadas. Si nos fijamos en ella, podemos observar que (a falta de datos para Alemania, Austria, Grecia e Irlanda), en el año 2009, Luxemburgo y Dinamarca, con los mayores niveles de renta per cápita, ocupaban las primeras posiciones en el gasto destinado por alumno en los Centros Públicos, seguidas de España, Reino Unido, Italia, Países Bajos y Suecia, todas ellas por encima del promedio de la OCDE. Por el contrario, Finlandia era el país que menos fondos destinaba, por detrás de Francia, Bélgica y Portugal, que no llegaban a alcanzar dicho valor promedio.

En lo referente al gasto público por alumno de infantil en los Centros privados, en 2009 España se situaba por debajo de la media de la OCDE, junto con Portugal, Dinamarca, Reino Unido e Italia; como hemos indicado antes, todos ellos –salvo Portugal– superaban la media en el gasto por alumno público. No obstante, Luxemburgo sí que se colocaba por encima del nivel promedio (aunque el gasto en

¹¹⁹ La información estadística no es completa para el conjunto de países de la UE-15; faltan datos para todos los años en el caso de Alemania, Grecia e Italia, y para algunos años en el de Austria, Irlanda, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. Véase al respecto *OECD Dataset: Students enrolled by type of institution* en http://www.oecd-ilibrary.org/education/data/education-database_edu-db-data-en.

centros privados era significativamente menor al de los públicos), junto con Suecia, Bélgica y Finlandia, que eran los países que más gastaban por alumno privado.

Tabla 7.1. Gasto público anual en instituciones educativas por estudiante, en Centros Públicos y Privados (en equivalente a dólares estadounidenses en PPA) en educación infantil.

Gasto público por alumno Enseñanza Infantil	Centros Públicos			Centros privados			Todos los Centros		
	2009	2011	Var. (%)	2009	2011	Var. (%)	2009	2011	Var. (%)
OCDE	6.426	6.502	1	2.701	3.618	34	5.379	6.043	12
Alemania	...	...	...	...	...	...	...	6.717	...
Austria	...	...	...	...	...	...	5.906	6.406	8
Bélgica	5.997	6.672	11	5.050	5.595	11	5.499	6.103	11
Dinamarca	8.568	...	...	1.510	...	...	7.698	13.031	69
España	7.830	6.956	-11	2.384	2.083	-13	5.876	5.232	-11
Finlandia	5.112	5.247	3	3.979	3.945	-1	5.015	5.135	2
Francia	6.221	6.683	7	3.013	2.759	-8	5.822	6.199	6
Grecia	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Irlanda	...	...	...	...	...	...	3.410	5.405	59
Italia	7.552	7.259	-4	575	444	-23	5.410	5.216	-4
Luxemburgo	16.751	23.958	43	3.341	3.757	12	15.693	22.144	41
Países Bajos	7.211	7.321	2	...	3.095	...	7.186	6.983	-3
Portugal	5.661	5.674	0,2	1.848	...	...	3.819	...	...
Reino Unido	7.655	6.213	-19	845	12.217	1.345	5.840	7.457	28
Suecia	6.649	6.992	5	6.008	6.528	9	6.549	6.915	6

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

Estos comportamientos señalados, junto con la falta de datos completos para el conjunto de los países de la UE-15, no nos permiten establecer un patrón asociado a la centralización de la financiación pública ni al nivel de renta per cápita en este ámbito. No obstante, si nos fijamos en la evolución del gasto por alumno público a partir de la crisis, entre 2009 y 2011, comprobamos que únicamente disminuyó en tres países: Italia, España y Reino Unido. Los dos primeros, que sufrieron en mayor medida los efectos de la crisis, mostraron el mismo comportamiento al reducir el gasto público por alumno público en menor proporción que el correspondiente al alumno privado; sin embargo, en España –donde la financiación se encontraba descentralizada a nivel regional–, se observa que la reducción en el caso del alumno público fue proporcionalmente mayor que la de Italia –con una financiación educativa centralizada– mientras que en el caso del alumno privado, fue menor. Por otro lado, Reino Unido, con una gestión descentralizada a nivel local, como Suecia y Finlandia, fue el país donde

más disminuyó el gasto por alumno público del total de la UE-15, mientras que en el caso del alumno privado sucedió lo contrario, al multiplicarse dicho gasto por catorce.

Tabla 7.2. Gasto público anual en instituciones educativas por estudiante, en Centros Públicos y Privados (en equivalente a dólares estadounidenses en PPA) en educación primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria.

Gasto público por alumno en primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria	Centros Públicos			Centros privados			Todos los Centros		
	2009	2011	Var. (%)	2009	2011	Var. (%)	2009	2011	Var. (%)
OCDE	8.511	8.762	3	4.810	4.918	2	7.745	7.996	3
Alemania	...	...	...	...	...	...	...	8.371	...
Austria	...	...	...	...	...	...	11.184	11.999	7
Bélgica	10.343	11.395	10	8.616	9.576	11	9.318	10.315	11
Dinamarca	11.480	10.513	-8	6.543	6.393	-2	10.820	9.943	-8
España	10.105	9.291	-8	3.735	3.689	-1	8.122	7.569	-7
Finlandia	8.214	9.096	11	9.214	9.281	1	8.291	9.113	10
Francia	8.903	9.315	5	5.361	5.491	2	8.202	8.558	4
Grecia	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Irlanda	9.098	9.492	4	...	...	...	...	...	...
Italia	8.718	8.192	-6	1.464	1.423	-3	8.193	7.682	-6
Luxemburgo	18.629	20.606	11	6.856	6.722	-2	17.040	18.598	9
Países Bajos	8.773	8.950	2	...	...	...	8.557	8.753	2
Portugal	7.253	7.278	0,3	3.627	...	...	6.723	...	...
Reino Unido	8.562	9.936	16	3.611	2.559	-29	7.555	8.336	10
Suecia	9.687	10.634	10	9.880	10.028	1	9.709	10.548	9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

Si nos fijamos ahora en la tabla anterior (tabla 7.2) donde presentamos la información relativa al gasto público destinado por los países de la UE-15 por alumno a nivel conjunto de la enseñanza primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria, en las instituciones públicas y privadas, comprobamos que (de nuevo a falta de datos para Alemania, Austria, Grecia e Irlanda, en este caso sólo relativo a los centros privados), en el año 2009, el panorama era muy similar al descrito en el caso de la educación infantil, de forma que también en este caso Luxemburgo y Dinamarca ocupaban las primeras posiciones de gasto por alumno en los Centros Públicos, pero en este caso seguida primero por Bélgica y, a continuación, por España. De este modo, llama la

atención el diferente comportamiento observado en Bélgica para estos niveles educativos. Francia también cambió su posición relativa para estas enseñanzas, situándose por encima de la media de la OCDE; pero, sin embargo, Finlandia y Portugal la mantuvieron y fueron los dos únicos países de la UE-15 con un gasto por alumno público por debajo de la media de la OCDE, correspondiendo en este caso al país luso la menor asignación de fondos públicos.

Respecto al gasto público por alumno en los Centros privados, en 2009 España también se situaba por debajo de la media de la OCDE, junto con Portugal, Reino Unido e Italia. De ellos, sólo Portugal no superaba la media en el gasto por alumno público. En el otro extremo, Suecia, Finlandia y Bélgica, en dicho año –al igual que sucedía en infantil– eran los países que más gastaban por alumno privado también en estos niveles educativos. Le seguía de cerca Luxemburgo, aunque de nuevo destinaba una cifra significativamente inferior a la asignada para cada alumno de enseñanza pública.

De nuevo, estos comportamientos señalados, junto con la falta de datos completos para el conjunto de los países de la UE-15, no permiten observar un patrón asociado a la centralización de la financiación pública ni al nivel de renta per cápita en este ámbito, pero sí que se aprecian ciertas diferencias, respecto al caso de la enseñanza infantil, tras la crisis de 2008:

- Por un lado, si nos fijamos en la evolución del gasto por alumno público entre 2009 y 2011, comprobamos que –igual que sucedió en Infantil– disminuyó sólo en tres países: en este caso repitieron España e Italia, sumándoseles Dinamarca (en lugar de Reino Unido). En esta ocasión España y Dinamarca redujeron en la misma proporción (8%), dos puntos por encima de la de Italia, pero los tres países presentaron el mismo comportamiento al reducir el gasto público por alumno público en mayor proporción que el correspondiente al alumno privado (al contrario de lo que sucedió en el nivel educativo anterior). A su vez, se observa que en España, si bien la reducción en el caso del alumno público fue igual que la de Dinamarca y proporcionalmente mayor que la de Italia (como ya hemos señalado), en el caso del alumno privado fue la menor de las tres (del 1% frente al 2% de Dinamarca y el 3% de Italia).
- Por otro, Reino Unido fue el país que presentó el mayor incremento del gasto público por alumno público del total de la UE-15 para estos niveles educativos

(del 16%, frente a la media del 3% de la OCDE), pero a su vez fue donde más disminuyó el gasto por alumno privado (en un 29%), justo el comportamiento contrario al desarrollado para el caso de la educación infantil.

A su vez es importante señalar que tanto en la enseñanza infantil como en los niveles posteriores de educación no universitaria, en general, el gasto por alumno en el Centro público es superior que en el Centro privado. Únicamente encontramos tres casos en los que no fue así:

- En el caso de la *enseñanza infantil*, el incremento que llevó a cabo en 2011 Reino Unido en su gasto por alumno en Centros privados, señalado anteriormente, dio lugar a que éste llegara a representar casi el doble que el gasto público por alumno en Centros públicos.
- En los niveles de *primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria*, encontramos que Suecia y Finlandia fueron los dos únicos países donde el gasto por alumno privado superó al del alumno público. En el primer caso, esta situación cambió en el año 2011, situándose en dicho año el gasto por alumno en Centros privados por debajo del de los Centros públicos; sin embargo, en el caso de Finlandia, la situación se mantuvo a favor del alumno privado, aunque se recortaron notablemente las diferencias (que pasaron de ser de mil euros a no alcanzar los doscientos).

El caso de Bélgica resulta llamativo debido a que presenta un elevado gasto por alumno, tanto en Centros públicos como privados, debido al peso tan significativo de la enseñanza concertada tiene dentro de este país. En el caso de España no sucede lo mismo. De hecho, en España existe un debate abierto sobre el coste de la enseñanza privada concertada respecto al de la educación pública, que parte de una gran controversia suscitada en torno al cálculo del gasto público por alumno, público y concertado, tanto por el modo de calcularlo como por la información que se quiere

transmitir con él¹²⁰. Este aspecto, junto con la evolución de la red privada-concertada en su conjunto desde el año 2000, será tratado a continuación.

7.2. Evolución de la red de enseñanza pública, concertada y privada en educación no universitaria en España.

Para continuar con nuestro análisis, nos vamos a centrar en la evolución a lo largo del período 2000-2012 de tres aspectos que consideramos fundamentales para poder determinar en qué medida la red privada y, más concretamente, la concertada, ha podido ir ganando peso dentro del sistema educativo a la red pública, de modo que pudiéramos hablar de la configuración de un *cuasimercado* en la educación no universitaria española. Dichos aspectos son:

- 1) El número de Centros públicos, concertados y privados, dentro del total de Centros educativos;
- 2) La distribución del alumnado en función de la titularidad del Centro; y
- 3) Los fondos educativos públicos destinados a conciertos educativos.

7.2.1. La red educativa de Centros públicos, privados concertados y privados no concertados

En las últimas décadas, el sistema educativo español se ha configurado a partir de una red de Centros públicos, predominante, junto con una importante red de Centros privados, donde los Centros concertados –de titularidad privada y sostenidos con fondos públicos– son mayoritarios (San Segundo, 2001; Carabaña, 2008; Arias y Gentile, 2011). No obstante, la relación entre Centros públicos, privados y concertados presenta notables diferencias a nivel territorial.

Teniendo en cuenta que, tal y como señala el INE, “el Concierto Educativo se otorga a la “unidad escolar” (aula) y no al Centro en sí mismo, de manera que, en un mismo centro pueden coexistir varias “unidades escolares” concertadas con otras unidades no concertadas” (INE, 2012a: 8), con objeto de simplificar el análisis, hemos

¹²⁰ Véase al respecto el análisis comparativo de la inversión pública que supone cada plaza escolar para las Administraciones públicas, en función de la titularidad del Centro educativo, realizado en Martín Díaz (2014).

recogido la información global relativa al conjunto de las enseñanzas educativas no universitarias (desde Infantil hasta FP) que son impartidas en la totalidad de los Centros privados concertados, para poder compararlos con los no concertados y los públicos.

Dicha información queda recogida en la tabla 7.3 donde, a partir de la información estadística proporcionada por el MECD, hemos calculado el peso correspondiente a los Centros educativos en función de su titularidad (pública/privada) y su financiación (concertada/no concertada), dentro del total de Centros. A su vez, aparecen en primer lugar los datos correspondientes al año 2001, en lugar del 2000; ello es debido a que no se empezó a ofrecer la información relativa al número de Centros concertados hasta ese año. No obstante, comparando la proporción de Centros Públicos y Privados de 2000 y 2001, comprobamos que apenas se apreciaba variación a nivel territorial entre un año y otro, de modo que hemos decidido considerar, en este caso, válida la información relativa al 2001 a efectos del análisis para determinar la situación a comienzos del período.

Tabla 7.3. Distribución porcentual de los centros educativos (%) para todas las enseñanzas no universitarias (desde infantil hasta FP).

Distribución porcentual Centros educativos	2001			2009			2012		
	Públicos	Privados concertados	Privados no concertados	Públicos	Privados concertados	Privados no concertados	Públicos	Privados concertados	Privados no concertados
TOTAL	72,4	18,6	8,9	69,4	18,8	11,8	68,2	18,4	13,4
Andalucía	78,1	16,0	5,9	68,9	26,0	5,2	65,3	26,7	8,0
Aragón	70,1	21,6	8,3	67,2	13,4	19,4	70,1	12,1	17,9
Asturias	77,9	16,2	5,9	79,7	14,8	5,5	79,4	14,4	6,2
Baleares	67,0	29,2	3,8	69,7	21,8	8,5	68,7	21,4	9,9
Canarias	85,2	8,3	6,5	84,9	9,6	5,5	82,9	9,3	7,9
Cantabria	71,7	21,8	6,5	71,8	23,5	4,8	72,1	23,4	4,5
C. y León	74,6	19,4	6,0	75,8	19,3	4,8	76,9	17,1	6,0
C.-La Mancha	84,2	12,7	3,1	79,1	9,3	11,6	78,8	8,6	12,5
Cataluña	62,5	22,5	15,0	69,3	18,3	12,4	70,4	17,4	12,2
C. Valenciana	71,7	19,6	8,6	66,3	17,6	16,1	64,5	16,3	19,3
Extremadura	84,9	11,8	3,3	83,5	11,4	5,2	84,7	10,7	4,6
Galicia	81,3	13,3	5,3	80,3	15,5	4,2	72,0	14,3	13,7
Madrid	59,2	20,5	20,2	49,4	17,1	33,5	49,7	17,0	33,3
Murcia	78,5	15,8	5,7	73,9	14,6	11,5	74,9	15,0	10,1
Navarra	76,4	21,9	1,7	77,3	20,9	1,9	76,1	19,3	4,6
País Vasco	60,9	36,4	2,6	66,6	32,3	1,1	66,8	31,6	1,6
Rioja	71,3	25,2	3,5	67,5	23,0	9,5	62,6	15,9	21,4

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MECD.

Dentro del claro predominio de la red de Centros públicos frente a los privados para el conjunto de las CC.AA., en la tabla podemos observar que, a comienzos del período, las regiones con menor peso relativo de la enseñanza pública fueron las de nivel de renta

per cápita alto, con la Comunidad de Madrid al frente (y con la excepción de Navarra), y las de nivel medio-alto. En el otro extremo, con mayor peso de los Centros públicos dentro del conjunto de las CC.AA., encontramos a las Comunidades de nivel de renta per cápita bajo, con Canarias, Extremadura y Castilla-La Mancha a la cabeza.

En 2001, a su vez, teniendo en cuenta que dentro de la red privada en las diecisiete Comunidades la enseñanza concertada superó a la no concertada, observamos que el orden señalado anteriormente se corresponde inversamente con el peso de los Centros privados concertados dentro de la red escolar, de forma que las regiones que presentaron mayores proporciones fueron (de mayor a menor): el País Vasco, Baleares, La Rioja, Cataluña, Navarra, Cantabria, Aragón, Madrid, C. Valenciana y Castilla y León, todas ellas por encima de la media del 19%. Es decir, la totalidad de regiones con nivel de renta per cápita alto y medio alto (en esta ocasión con el País Vasco a la cabeza), junto con tres de nivel medio-bajo (y, a su vez, distintos tamaños de población escolarizable: Cantabria, Castilla y León y C. Valenciana). Ninguna de las regiones con PIB per cápita bajo superó el porcentaje promedio, correspondiendo –dentro de este subgrupo– el menor peso a Canarias y el mayor a Andalucía.

Sin embargo, llama la atención que entre el año 2001 y el 2009, la comunidad andaluza fue la que protagonizó el mayor crecimiento en el peso de la enseñanza concertada, al aumentar en diez puntos porcentuales y colocándose en segunda posición, sólo por detrás del País Vasco. Por otro lado, Galicia, Cantabria y Canarias fueron las únicas regiones que, junto a Andalucía, aumentaron el peso de la enseñanza concertada entre dichos años, aunque en proporciones significativamente inferiores a la andaluza. En todas las demás Comunidades el peso de la enseñanza concertada disminuyó, correspondiendo el mayor descenso a la comunidad de Aragón. A raíz de ello, pasó a situarse por debajo del nivel promedio, y lo mismo sucedió en las Comunidades de Madrid, Cataluña y C. Valenciana, que también registraron importantes descensos.

No obstante, al mismo tiempo, la red privada no concertada fue creciendo a lo largo de los diez primeros años en más de la mitad de las regiones, correspondiendo el mayor aumento a la Comunidad de Madrid, seguida de otras de nivel de renta alto (como Navarra) y medio-alto (Aragón, La Rioja y Baleares), pero también medio-bajo (C. Valenciana) y bajo (Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Extremadura). Y, como señalábamos, no fue un comportamiento generalizado ni relacionado directamente

con el nivel de renta per cápita, ya que, además, Cataluña y País Vasco registraron los mayores descensos en el peso de la enseñanza privada.

Todo ello, a su vez, dio lugar a dos importantes cambios en la configuración de la red escolar en España entre 2001 y 2009:

- Respecto a la red pública, si bien mantuvo su posición mayoritaria respecto a la privada para el conjunto de las CC.AA. (con la única excepción de la Comunidad de Madrid), en esta etapa expansiva del gasto público educativo se observa cómo su presencia se vio reducida en diez de las regiones, correspondiendo las mayores reducciones en el peso de los Centros públicos a Andalucía y la Comunidad de Madrid. Si bien en la Comunidad andaluza la caída en más de nueve puntos porcentuales hizo que pasara a quedar por debajo de la media, en el caso de la Comunidad de Madrid la caída en diez puntos porcentuales hizo que se convirtiera en la única región donde la presencia de la red pública quedó por debajo del 50% (frente al 59% del año 2001). Por otro lado, encontramos que en la totalidad de las regiones con nivel de renta per cápita bajo, el peso de la red pública disminuyó en estos años, así como en dos de las Comunidades de nivel de renta medio-bajo con mayor tamaño de población escolarizable (C. Valenciana y Galicia). Sin embargo, por el contrario, salvo el caso mencionado de la Comunidad de Madrid, en las regiones con PIB pc alto aumentó el peso de los Centros públicos, comprobando que en Cataluña y País Vasco se registraron los mayores incrementos. Baleares, por su parte, fue la única comunidad con nivel de renta medio-alto donde el peso de los Centros de enseñanza pública también aumentó.
- En cuanto a la red privada concertada, a nivel global perdió su carácter predominante respecto a la no concertada, debido a que esta última experimentó un notable aumento dentro de la red escolar en más de la mitad de las CC.AA. De este modo, en Madrid, Aragón y Castilla-La Mancha, el peso de los centros privados no concertados llegó a superar a los concertados. También encontramos regiones, como La Rioja, Baleares, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Extremadura y Navarra, donde si bien el peso de la enseñanza privada no concertada siguió por detrás de la concertada, ganó posiciones. Por el contrario, en Cataluña, País Vasco,

Castilla y León y Asturias, la enseñanza no concertada perdió peso, en este caso a favor de la pública, mientras que en Cantabria, Galicia, Canarias y Andalucía lo hizo a favor de la concertada.

A raíz de la crisis económica de 2008, observamos que hubo una cierta proporción entre el número de regiones donde ganó peso la red pública respecto a donde lo perdió, aunque en el caso de las reducciones los porcentajes fueron notablemente superiores a los incrementos. De esta forma, observamos que el mayor aumento en el porcentaje de Centros públicos lo registró Aragón (en casi tres puntos porcentuales que compensaron la caída correspondiente al período anterior), seguida de Extremadura y Cataluña (que en ambos casos crecieron poco más que un punto porcentual), mientras que, en el caso de las reducciones en el peso de los Centros Públicos respecto a los privados, los mayores retrocesos –superiores a la media– se encontraron en Galicia (que cayó en 8 puntos), La Rioja (en cinco puntos), Andalucía (cuatro puntos), Canarias y C. Valenciana (en dos puntos, en ambos casos). Llama la atención el caso de Madrid que, frente a la notable reducción en el período anterior, entre 2009 y 2012 cambió la tendencia presentando un muy ligero incremento en el peso de los Centros públicos, que desde luego no hizo sino mantener la situación alcanzada en 2009.

Respecto a la red privada, entre 2009 y 2012 observamos que, si bien en el caso de los Centros no concertados el porcentaje aumentó en once de las diecisiete Comunidades (con La Rioja y Galicia al frente de ellas), en el caso de la concertada sólo lo hicieron dos: Andalucía y Región de Murcia (ambas con un bajo nivel de renta per cápita) y en una proporción muy reducida. Lo interesante en este caso es poder determinar los diferentes comportamientos que se dieron a nivel territorial en cuanto a la distribución porcentual entre los tres tipos de Centros, encontrando las siguientes situaciones:

- 1) En tres regiones ganaron peso tanto la red pública como la privada: País Vasco, Castilla y León y Región de Murcia, todas con un nivel de población escolarizable medio pero distinto nivel de renta. Dentro de este grupo tenemos que diferenciar a las dos primeras, donde aumentó la red no concertada (en mayor medida que la pública) pero al mismo tiempo disminuyó la concertada, de la Región de Murcia, que fue la única comunidad de las diecisiete donde

aumentó la red pública y la privada concertada (más la primera que la segunda), pero disminuyó (y en mayor proporción) la no concertada.

- 2) En cinco regiones ganó peso la red pública y lo perdió la privada: Madrid, Cataluña, Aragón, Cantabria y Extremadura. En todas ellas perdieron peso tanto la concertada como la no concertada, pero en Cataluña y Extremadura cayó en mayor medida la concertada, mientras que en Madrid, Aragón y Cantabria fue la no concertada.
- 3) En las nueve regiones restantes, perdió peso la red pública y lo ganó la privada: Navarra, La Rioja, Baleares, C. Valenciana, Galicia, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha y Andalucía. Llama la atención que, de todas ellas, sólo en Andalucía aumentaron tanto la red concertada como la no concertada (aunque la segunda lo hizo en mayor medida que la primera), mientras que en el resto lo que sucedió fue que aumentó la red no concertada, disminuyendo la concertada y la pública. Concretamente, La Rioja –que fue la segunda comunidad donde más cayó la red de Centros públicos–, fue la primera región donde más cayó la concertada y, también, la primera donde más aumentó la privada no concertada. Galicia, por su parte, que fue la región del total de CC.AA. donde más se vio reducida la red pública de Centros educativos, fue la segunda donde más aumentó la proporción de privados no concertados, por detrás de La Rioja.

A resultas de esta distribución de los Centros educativos por parte de las diferentes regiones, comprobamos que –aunque se mantuvo el predominio de la red pública respecto a la privada– el peso de los Centros públicos frente a los privados se fue reduciendo (en un proceso que ya se había iniciado en la etapa expansiva del gasto público), pero no en favor de los concertados (como habíamos pensado inicialmente) sino de los no concertados. De este modo, en 2012 encontramos regiones como la Comunidad de Madrid, La Rioja, la Comunidad Valenciana y Galicia, donde el peso de la no concertada superó (o igualó en el caso de la comunidad gallega) al de la concertada, habiendo comenzado a reducir el peso de la concertada también desde el año 2001. Este hecho no nos permite verificar la suposición de que las regiones con gobiernos al frente del PP han seguido una tendencia dentro de sus políticas educativas de potenciar la red concertada de Centros de enseñanza. Veamos si ello ha sido debido a la evolución de la demanda educativa, analizando la matriculación de los alumnos en las distintas redes de Centros.

7.2.2. Alumnado matriculado según la titularidad del centro educativo

Si nos fijamos ahora en la distribución del alumnado en función de la titularidad del Centro, observamos en la tabla 7.4 que el porcentaje de alumnos en la enseñanza no universitaria matriculado en Centros públicos representa entre el 67-68% del total del alumnado, de forma que la privada concertada y la no concertada se reparten el 32-33% restante, con un claro predominio de la primera de las dos.

Tabla 7.4. Distribución porcentual del alumnado de enseñanzas de Régimen General no universitarias por tipo de financiación/titularidad del centro.

Distribución porcentual del alumnado	Enseñanza pública			Enseñanza privada concertada			Enseñanza privada no concertada		
	2000	2009	2012	2000	2009	2012	2000	2009	2012
TOTAL	66,6	67,6	68,1	24,8	25,9	25,5	8,5	6,5	6,3
Andalucía	75,4	75,1	75,0	18,0	20,6	20,5	6,6	4,3	4,5
Aragón	62,7	66,5	68,2	26,9	26,3	25,3	10,4	7,2	6,5
Asturias	70,0	69,8	71,0	21,6	24,8	23,5	8,3	5,3	5,5
Baleares	60,8	64,9	65,2	34,5	30,2	29,7	4,7	4,9	5,2
Canarias	78,8	77,5	77,1	11,8	16,6	16,3	9,4	5,9	6,7
Cantabria	64,5	67,4	69,5	28,1	29,7	28,1	7,4	2,9	2,4
C. y León	67,6	67,2	67,8	26,4	29,5	28,6	6,0	3,3	3,6
C.-La Mancha	80,4	81,8	82,4	15,1	14,5	14,2	4,5	3,7	3,4
Cataluña	55,0	64,0	66,1	35,7	29,4	28,3	9,3	6,6	5,6
C. Valenciana	68,0	67,7	67,8	22,9	25,7	25,4	9,0	6,6	6,8
Extremadura	80,0	78,9	80,0	16,4	18,8	17,9	3,6	2,3	2,1
Galicia	72,9	72,6	72,1	21,6	23,6	21,4	5,5	3,8	6,5
Madrid	55,6	54,0	54,7	24,8	28,9	29,8	19,6	17,1	15,5
Murcia	73,1	72,3	72,3	21,3	23,5	23,9	5,6	4,2	3,8
Navarra	59,9	64,1	64,4	37,8	35,6	34,9	2,2	0,3	0,7
País Vasco	46,8	50,1	50,7	51,8	49,1	48,5	1,4	0,9	0,8
Rioja	65,9	66,9	67,1	31,3	30,5	28,8	2,9	2,6	4,1

Fuente: elaboración propias a partir de los datos del MECD.

En este caso sí que disponemos de información estadística relativa al año 2000, de forma que podemos comprobar que –a comienzos del período de estudio– todas las regiones de nivel de renta per cápita bajo y medio-bajo (con la única excepción de Cantabria) superaron el 67% de peso medio de la enseñanza pública dentro de la distribución porcentual del alumnado de ENU, con Castilla-La Mancha, Extremadura y Canarias a la cabeza. Por debajo de la media, lógicamente, se situaron las demás, pero

de forma que las de renta per cápita alta se situaron por detrás de las de media-alta, con los menores porcentajes de alumnos matriculados en Centros públicos, en este caso con el País Vasco ocupando la última posición –por detrás de Madrid y Cataluña– al ser la única en tener menos de la mitad del alumnado total matriculado en Centros Públicos.

Respecto al reparto del resto de alumnos en los Centros privados, como señalábamos antes, en todos los casos los porcentajes de matriculados en Centros concertados superaron ampliamente a los de los no concertados; únicamente en la Comunidad de Madrid y en Canarias las diferencias eran notablemente menores que las del resto. Ello explicaría, para el caso de la Comunidad de Madrid, que fuera la única de las regiones con PIB pc alto cuya proporción de alumnos en enseñanza concertada se situaba por debajo del porcentaje promedio (aunque muy próxima a dicho valor), mientras que todas las demás se colocaban en las primeras posiciones, con el País Vasco a la cabeza, al contar con el 52% de su alumnado matriculado en Centros concertados. Este dato contrasta significativamente con el de Canarias, ya que en este caso únicamente del 12% del alumnado estaba matriculado en dicho tipo de Centros. Por otro lado, además de las regiones de renta per cápita alta (con la excepción de Madrid), encontramos que todas las de renta media-alta junto con Cantabria y Castilla y León se situaban en el año 2000 también por encima del porcentaje promedio.

Entre 2000 y 2009, el peso de los alumnos matriculados en la enseñanza pública aumentó en ocho de las diecisiete CC.AA., correspondiendo a Cataluña el mayor incremento (de nueve puntos porcentuales). Dentro de este grupo se encontraban las regiones de renta alta (con la excepción de Madrid), las de renta media-alta (en su totalidad), Cantabria (de renta media-baja) y Castilla-La Mancha (de renta baja). Si bien a nivel promedio podemos observar que el número de alumnos en la enseñanza pública y concertada aumentó su peso a costa de la privada no concertada, si comparamos este aumento en el peso en la matriculación de los Centros públicos con la correspondiente evolución en los Centros privados para cada región, observamos las siguientes situaciones:

- 1) En Cataluña, Navarra y País Vasco, es decir, todas las Comunidades de nivel de renta alta, junto con Baleares y La Rioja, de renta media-alta, la matriculación en la enseñanza concertada disminuyó en mayor medida que la correspondiente en la no concertada. Es decir, en estos casos, hubo un trasvase del alumnado de la

red privada a la pública, procedente principalmente de Centros concertados. Sólo en Baleares se observa que la matriculación en los Centros privados no concertados aumentó levemente frente a la reducción de los concertados, pero podemos señalar que la parte en que disminuyó la matriculación concertada fue a parar casi en su totalidad a la red pública.

- 2) Por otro lado, en Aragón, Cantabria y Castilla-La Mancha, sucedió lo contrario: la matriculación en la enseñanza privada no concertada disminuyó en mayor medida que la de la concertada, de modo que en este caso fue la red no concertada la que “nutrió” principalmente el aumento de los alumnos matriculados en la red pública. Sólo en el caso de Cantabria se observa que el alumnado en la concertada también aumentó (de hecho, fue la única en la que el peso de la red pública y la concertada aumentó entre estos años), aunque la matriculación en Centros públicos aumentó en mayor medida.

En las nueve Comunidades restantes, el peso de los alumnos en la enseñanza pública disminuyó en estos diez primeros años, aunque en su mayoría la reducción no llegó a alcanzar un punto porcentual, correspondiendo en este caso a Madrid la mayor caída (de cerca de dos puntos porcentuales). Si comparamos igualmente la evolución respecto a la red concertada y la no concertada, comprobamos que en este caso el comportamiento fue uniforme: en todas ellas el alumnado fue a parar a los Centros concertados. Pero, además, entre 2000 y 2009 en estas regiones tuvo lugar no sólo la reducción en la matriculación del alumnado en los Centros públicos, sino también en los privados no concertados. De esta forma, también es posible diferenciar el comportamiento de las regiones, clasificándolas en dos grupos:

- 1) En Asturias, C. Valenciana, Galicia y Castilla y León (de nivel de renta medio-bajo), junto con Andalucía, Región de Murcia y Extremadura, la matriculación en la red privada no concertada cayó en mayor medida que en la pública. No obstante, en Extremadura las reducciones en ambos casos estuvieron muy próximas.
- 2) Sólo en Madrid y en Canarias (donde ya señalamos que existía una proporción muy similar en el año 2000 entre la red concertada y la no concertada) la reducción de la matriculación en la enseñanza privada no concertada superó ampliamente a la de la enseñanza pública, especialmente en el segundo caso.

A pesar de todo ello, en lo referente a la enseñanza pública, el escenario con el que nos encontramos en el año 2009 nos muestra que la posición relativa de las diferentes CC.AA. apenas cambió, encontrando los mismos grupos de regiones por encima y por debajo del valor promedio, con Castilla-La Mancha, Extremadura y Canarias en las primeras posiciones y Madrid, Cataluña y País Vasco en las últimas (a pesar del incremento en la matriculación en el caso de la comunidad catalana y la vasca). Sin embargo, en el caso de la red concertada sí que se pueden apreciar ciertos “movimientos” significativos en las posiciones relativas: si bien País Vasco y Navarra mantenían los mayores porcentajes (y el conjunto de regiones con menor nivel de renta per cápita los más reducidos), Madrid dejó de estar por debajo de la media y se aproximó a los valores de Cataluña, que a su vez se alejó de las dos Comunidades de Régimen Foral. De este modo, en el año 2009 ya todas las regiones de renta per cápita alta y todas las de renta media-alta, junto con Cantabria y Castilla y León, se situaban por encima del porcentaje promedio dentro de la enseñanza privada concertada.

Se puede apreciar claramente el efecto de la crisis económica en el aumento del peso de la matriculación en la enseñanza pública entre 2009 y 2012, que fue mucho más generalizada, ya que sólo en cuatro Comunidades –Región de Murcia, Andalucía, Canarias y Galicia– disminuyó el porcentaje de alumnado matriculado en Centros públicos. Las regiones donde se manifestó en mayor medida dicho incremento en la matriculación en Centros públicos fueron Cantabria, Cataluña, Aragón, Asturias y Extremadura. Pero de nuevo se dieron diferentes circunstancias entre los diferentes territorios, destacando las siguientes:

- 1) En seis regiones el aumento de la matriculación en Centros públicos estuvo generado por la correspondiente reducción del alumnado en la concertada y en la no concertada: Cataluña, País Vasco, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha y Extremadura. En todas ellas, salvo en Castilla-La Mancha, disminuyó en mayor medida el alumnado de la concertada respecto al de la no concertada.
- 2) Sólo en una comunidad, la de Madrid, aumentó la matriculación en la red pública y en la concertada, a costa de la no concertada. De hecho, aunque seguía teniendo mayor peso el alumnado en la enseñanza pública, el aumento en la concertada fue superior.
- 3) En otras seis regiones aumentó la matriculación en la enseñanza pública, pero en este caso junto a la de la no concertada y a costa de la concertada: Navarra, La

Rioja, Baleares, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Asturias. En todas ellas, salvo en Castilla y León y Asturias, el aumento en la no concertada fue superior al de la pública.

- 4) La Región de Murcia fue el único caso en donde la matriculación en la enseñanza pública se mantuvo relativamente constante y aumentó el alumnado en la concertada, a costa del de la no concertada.
- 5) Por último, en tres regiones aumentó la matriculación en la no concertada a costa del alumnado de la pública y de la concertada: Andalucía, Canarias y Galicia. En el caso de Galicia es donde mejor se aprecia que los alumnos procedieron en gran medida de la enseñanza concertada.

Por lo tanto, si bien fue generalizado el aumento del alumnado matriculado en la enseñanza pública, no existe un patrón común en lo relativo a la titularidad del Centro de procedencia de dichos alumnos. Y, además, sorprende el comportamiento de algunas Comunidades con menor nivel de renta, tal y como hemos visto. Pero si se puede intuir que, a raíz de la crisis, una gran parte de la población que no pudiera asumir los gastos en materia de enseñanza asociados a los Centros privados (concertados y no concertados), por motivos de diversa índole, recurrieran en mayor medida a la red pública para la educación de sus hijos.

No obstante, existe un estudio muy interesante –elaborado por Gonzalo Sanz-Magallón, Gregorio Izquierdo y Tomás Curto–, relativo a la Comunidad de Madrid, que refleja muy claramente el comportamiento de las familias madrileñas ante la crisis de cara a la matriculación de los hijos en Centros “de pago”. Los autores concluyeron que la crisis no hizo que las familias redujeran de forma significativa sus gastos en materia de enseñanza, de modo que, a pesar de que algún miembro de la unidad familiar se viera afectado por el desempleo o que entraran en juego otras circunstancias de carácter económico, las familias estaban dispuestas a recortar en partidas de gasto distintas a la de educación (alimentación, ropa, comunicaciones, automóviles, sanidad privada y cuidados personales) y realizar el esfuerzo por mantener el nivel de gasto destinado a la educación de sus hijos en Centros privados. Este hecho se daba especialmente en el caso de que los hijos ya estuvieran escolarizados en colegios privados en el momento de inicio de la crisis. Pero los autores también observaron que este comportamiento no sólo se daba en las familias de renta alta, sino también en las de menores niveles de ingresos,

de modo que también llegaron a la conclusión de que “la elección de este tipo de enseñanza no sólo ha de vincularse a aspectos económicos, sino también a la voluntad de los padres de ofrecer a sus hijos un determinado tipo de educación que consideran más adecuada y por la que están dispuestos a invertir una parte considerable de sus ingresos” (Sanz-Magallón, Izquierdo y Curto, 2014).

En este último sentido es importante también señalar que, si bien gran parte de la población que acude a los Centros concertados lo hace por propia voluntad (por una amplia variedad de motivos), existen también casos de familias que se han visto obligadas a matricular a sus hijos en Centros concertados ante el cierre de Centros públicos o ante la propia derivación de los alumnos por parte de la correspondiente Consejería, atendiendo a la redistribución de las plazas disponibles por la supresión de unidades escolares¹²¹.

De hecho, una de las grandes críticas que desde sus orígenes se planteó a la última reforma implementada en educación, la LOMCE (y que ya se realizaba cuando era sólo un borrador) se sostiene en la denuncia de que cuando la norma señala que las Administraciones están obligadas a garantizar una plaza durante la educación obligatoria¹²², deja de especificarse, como se hacía hasta ese momento, que la plaza tiene que ser pública, de modo que lo que se tendrá en cuenta es la “demanda social” a la hora de planificar las plazas, ya sea en Centros públicos o privados-concertados. Con este cambio en el texto se considera que lo que se persigue es “rebajar la preeminencia legal de la escuela pública sobre la concertada”¹²³, por lo que detrás de ello sí que

¹²¹ Son numerosas las noticias relativas a la supresión de unidades educativas en diferentes Comunidades Autónomas, especialmente en Madrid y Valencia, asociadas a decisiones unilaterales por parte de las respectivas Consejerías y con objeto de recortar los gastos. Véase al respecto “La movilización del profesorado y las familias paraliza la supresión de unidades en la DAT Norte” en http://www.feccoo-madrid.org/ensenanzamadrid/Tu_Sector:Ensenanza_Publica:Noticias_y_novedades:839020; “Educación disminuye en 60 aulas de Infantil la red escolar pública” en http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/04/07/valencia/1428435933_785637.html; http://www.eldiario.es/cv/generalitat_en_quiebra/supresion-unidades-perpetua-recortes-Educacion0_375162934.htm.

¹²² La LOMCE, en su Artículo 109, punto 2, señala: “Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas, teniendo en cuenta la programación general de la enseñanza, las consignaciones presupuestarias existentes y el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos y, como garantía de la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos y alumnas con necesidad específica de apoyo educativo, tomando en consideración la oferta existente de centros públicos y privados concertados y la demanda social. Asimismo, las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas suficientes.”

¹²³ Noticia publicada en el diario El País, “Las claves de la LOMCE”, disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/05/08/actualidad/1368031468_320468.html.

encontramos prácticas intencionadas por parte del partido político en el poder, justificándose en la garantía de la libertad de enseñanza y de elección por parte de los ciudadanos.

La tendencia observada en la matriculación en la red concertada en los diez primeros años del período podría explicar un crecimiento continuo del gasto público educativo destinado a su financiación; asimismo, la situación tras la crisis a favor de la red pública debería haberse visto traducida también en un aumento de los fondos asignados. Veamos a continuación cuál fue finalmente dicha evolución.

7.2.3. Financiación pública de los conciertos educativos

Como señala el INE en la elaboración de la *Encuesta de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada* (INE, 2012^a: 8):

“Los conciertos educativos son las subvenciones concedidas por las Administraciones Públicas con el objetivo de financiar los gastos de personal y/o de funcionamiento del centro durante el periodo que se considera. La finalidad de los Conciertos Educativos (Real Decreto 2377/1985) es garantizar la efectividad del derecho a la educación gratuita, en aquellos niveles y ámbitos establecidos por las leyes.

Se distinguen las siguientes clases de concierto:

Concierto general. Incluye, como transferencia por parte de las Administraciones, las cantidades correspondientes al pago de salarios del personal docente y de dirección (Pago Delegado y Monto equivalente, incluidas las cotizaciones pagadas por el centro a la Seguridad Social, RETA y SERAS), los gastos variables (antigüedad del personal, sustituciones del profesorado...) y las cantidades asignadas para otros gastos (personal de administración, servicios, mantenimiento...). Este concierto obliga a impartir gratuitamente la enseñanza objeto del mismo.

Concierto singular. En este tipo de concierto la transferencia tiene carácter parcial y no cubre la partida de “Otros gastos” (personal de administración, servicios, mantenimiento...), que puede ser sufragada directamente por las cuotas

de las familias. Se destina a niveles de enseñanza no obligatorias y en las que, se puede dar la circunstancia de que el concierto se conceda, tan sólo, a determinadas unidades de un mismo nivel (p.ej; a una línea específica de FP).”

De este modo, las Administraciones de las CC.AA. son las responsables de transferir los fondos públicos a los Centros concertados para cubrir el coste de personal docente (sin intervenir en su proceso de selección, pero sí en el de su salario y formación), en ambos tipos de conciertos, mientras que sólo en el primero también cubrirían los gastos de instalaciones y funcionamiento (en la enseñanza obligatoria), permitiendo que sean los Centros que imparten enseñanzas no obligatorias los encargados de sufragar dichos gasto a partir del cobro de cuotas mensuales¹²⁴.

Tal y como nos señaló D. Jesús Ibáñez Milla –Subdirector General de Estadística y Estudios del MECD–, dentro de los Capítulos presupuestarios de las Administraciones Públicas, el capítulo IV (relativo a las Transferencias corrientes) recoge básicamente la financiación pública de los conciertos educativos¹²⁵. No obstante, el MECD proporciona la información específica sobre el gasto público en conciertos y subvenciones a Centros privados, presentada en la tabla 7.5 (expresada en miles de euros, como variación porcentual y como porcentaje dentro del total del gasto público educativo) para cada una de las Comunidades Autónomas, el conjunto de las Administraciones autonómicas y el propio MECD.

Si distinguimos en primer lugar entre las transferencias de las distintas Administraciones educativas, observamos que los Gobiernos regionales incrementaron sus gastos en los primeros diez años del período, duplicándolos, frente a la reducción presupuestaria de alrededor del 50% correspondiente al Ministerio de Educación, resultado del proceso de transferencias (Arias y Gentile, 2011).

Respecto a las diferentes Comunidades Autónomas, podemos observar en la tabla que, en el año 2000, las regiones que destinaron una mayor proporción de fondos públicos a los Centros privados fueron (en orden descendente), Cataluña, Andalucía, Madrid, País Vasco y la Comunidad Valenciana. Es decir, las cuatro regiones con mayor densidad de población escolarizable y el País Vasco, con nivel medio de

¹²⁴ Son numerosas las denuncias realizadas a Centros concertados que imparten los niveles de enseñanza obligatoria por el cobro de dichas cuotas en forma de donaciones de carácter obligatorio. Véase al respecto Villarroya (2000).

¹²⁵ Véase al respecto también Martín Díaz (2014).

población pero con mayor nivel de renta pc. La posición relativa de este grupo de Comunidades, respecto al resto, no cambió en 2009 ni en 2012. En el otro extremo, con las menores cuantías de fondos públicos destinados a la financiación de los conciertos educativos y subvenciones, en el año 2000 encontramos a La Rioja, Extremadura, Cantabria, Asturias y Navarra, esto es, las Comunidades con menor nivel de población escolarizable. Todas ellas mantuvieron también su posición relativa en 2009 y 2012.

Tabla 7.5. Gasto público en educación destinado a los Centros privados y peso dentro del gasto público total en educación (en millones de euros y porcentaje).

Gasto público en educación destinado a conciertos educativos y subvenciones	Transferencias de las Administraciones educativas a Centros privados (millones de euros).			Variación fondos (%)		Proporción de las transferencias a centros privados en el total del gasto público en educación.	
	2000	2009	2012	2000-2009	2009-2012	2009	2012
MECD	47	22	18	-53	-18	1,6	1,1
Admones. CC.AA.	2.876	5.869	5.688	104	-3	16,6	14,8
Total Admones. educativas	2.923	5.891	5.706	102	-3	15,7	14,2
Andalucía	377	808	739	114	-9	13,6	9,9
Aragón	85	149	141	75	-5	16,5	13,4
Asturias	56	86	86	54	0	12,4	10,9
Baleares	81	166	151	105	-9	20,4	19,9
Canarias	68	128	137	88	7	8,7	9,1
Cantabria	45	76	79	69	3	16,8	14,9
C. y León	165	302	325	83	8	16,9	15,8
C.-La Mancha	70	147	137	110	-7	8,5	8,6
Cataluña	604	1.128	1.043	87	-8	21,1	17,6
C. Valenciana	290	675	629	133	-7	18,1	15,3
Extremadura	36	85	81	136	-5	9,4	8,7
Galicia	139	251	234	81	-7	12,5	10,4
Madrid	353	872	915	147	5	24,3	19,2
Murcia	68	176	196	159	11	14,9	15,0
Navarra	68	125	119	84	-5	21,3	20,8
País Vasco	351	655	637	87	-3	28,6	24,4
Rioja	21	41	42	95	2	17,6	17,0

Fuente: elaboración propias a partir de los datos del MECD.

Si nos fijamos en la variación de las transferencias entre 2000 y 2009, podemos comprobar cómo todas las regiones aumentaron los fondos destinados a financiar a los Centros privados en los diez primeros años. Llama la atención el hecho de que fueran la Región de Murcia y Extremadura las Comunidades que experimentaron un mayor aumento en sus transferencias, muy por encima del promedio del conjunto de las CC.AA. Junto a ellas encontramos a la Comunidad de Madrid, la C. Valenciana, Andalucía, Castilla-La Mancha y Baleares, todas ellas por encima de la media. Los menores incrementos, por el contrario, los registraron las regiones con nivel de renta pc medio (con la única excepción, ya señalada, de la Comunidad Valenciana) y Aragón. Pero también resulta significativo que las Comunidades con mayor nivel de renta pc tuvieron incrementos en sus transferencias por debajo de los correspondientes a las regiones con menor nivel de renta pc, con la salvedad de la Comunidad de Madrid.

Esta tendencia alcista no se mantuvo tras la crisis de forma generalizada; de hecho, sólo seis de las diecisiete CC.AA. siguieron aumentando sus transferencias entre 2009 y 2012: de nuevo la Región de Murcia se colocó la primera, seguida de Castilla y León, Canarias, Madrid, Cantabria y La Rioja. El resto, disminuyeron sus fondos a conciertos y subvenciones a Centros privados, en mayor medida en el caso de Cataluña, Andalucía y Baleares.

Pero entre estos años, el dato más llamativo nos lo proporciona el peso de estas transferencias en el *total del gasto público en educación* (representado en las dos últimas columnas de la tabla 7.5) donde observamos las siguientes situaciones:

- En el año 2009, las cuatro Comunidades con mayor nivel de PIB pc (con el País Vasco y Madrid a la cabeza), junto con dos de las tres regiones con PIB pc medio-alto (Baleares y La Rioja) y tres de las cinco de nivel de renta medio-bajo (C. Valenciana, Castilla y León y Cantabria), se situaron por encima de la media del gasto público en educación destinado a financiar a los Centros privados. Por debajo, por lo tanto, quedaron el resto, que incluía a la totalidad de las regiones con menor nivel de renta pc, correspondiendo a Extremadura, Canarias y Castilla-La Mancha los menores porcentajes.
- En el año 2012, produciéndose un escenario como el que hemos señalado, en el que la mayor parte de las Comunidades redujeron el peso de sus transferencias a Centros privados, en lo referente a su peso dentro del gasto

total educativo público apenas hubo variaciones respecto a la situación antes descrita. De este modo, el País Vasco se mantuvo como la comunidad con mayor peso de los conciertos educativos y las subvenciones, pero, sin embargo, la Comunidad de Madrid cayó algunas posiciones por debajo, situándose más próxima a Cataluña, aunque siguió muy por encima de la media. La Región de Murcia protagonizó la otra variación más notable, aunque en este caso fue por mantener estable el peso de sus transferencias, ya que –en un contexto de caída en el resto– hizo que pasara a situarse por encima de la media y se separara de las demás regiones con menor PIB pc, que siguieron ocupando las últimas posiciones.

En resumen, si comparamos el comportamiento de las CC.AA., antes y después de la crisis, en las tres variables consideradas para determinar la evolución de la red concertada respecto a la pública en España, comprobamos que si bien no existe un comportamiento homogéneo, sí sobresalen ocho regiones donde podemos considerar que ha tenido lugar el desarrollo de *cuasimercados* en educación. En la etapa expansiva de la financiación pública en educación, antes de la crisis, en Andalucía, Canarias, Galicia y Cantabria aumentó tanto el número de Centros concertados, como los alumnos matriculados en ellos, así como los fondos públicos transferidos. A estas cuatro regiones hay que añadir a la Región de Murcia, Extremadura y la Comunidad Valenciana, también con un nivel de renta pc baja y medio-baja, que junto a la Comunidad de Madrid, experimentaron un importante incremento en la matriculación del alumnado y la financiación de los conciertos, aunque en este caso no de los Centros concertados.

Sin embargo, tras la crisis, se observa que únicamente la Región de Murcia mantuvo la tendencia en las tres variables, mientras que la Comunidad de Madrid lo hizo en la matriculación y la financiación, Andalucía en el peso de los Centros, y Canarias y Cantabria en los fondos asignados; en las tres Comunidades restantes, disminuyó el peso de la concertada. Por lo tanto, si bien se observa una tendencia creciente a la financiación de la enseñanza concertada con fondos públicos para el conjunto de las Comunidades Autónomas en los diez primeros años del período, dicha tendencia no fue correspondida por la mayor parte de las regiones en lo referente al aumento del peso de los Centros educativos ni a la matriculación de los alumnos en ellos y, a su vez, no se mantuvo tras la crisis económica como una alternativa más

“barata” a la enseñanza pública, disminuyendo su peso dentro del gasto educativo total en Comunidades como la de Madrid, donde la red privada es predominante.

7.2.4. Gasto por alumno público y concertado

Retomando la situación ya comentada anteriormente en este capítulo, relativa al gasto por alumno, cabe señalar que las Estadísticas del MECD ofrecen información sobre el gasto público por alumno público y concertado, por un lado, y por otro, el gasto público por alumno público. De la observación de los datos, a lo largo de todo el período de análisis, se extrae que el primero siempre se mantiene por debajo del segundo, lo cual se interpreta como un menor coste para el Estado asociado a la red concertada. Sin embargo, se considera que este dato no es completo ni riguroso, por dos motivos principalmente:

- 1) No tiene en cuenta elementos comunes a la red pública y privada concertada (como por ejemplo las actuaciones correspondientes a la Inspección educativa, entre otros), que no se imputan a la concertada.
- 2) No tiene en cuenta que los alumnos que representan un mayor coste se encuentran matriculados de forma mayoritaria en los Centros Públicos.

Respecto al primer motivo señalado, los resultados obtenidos en el análisis realizado por Martín Díaz (2014) sobre el coste de la plaza escolar en el Centro público y en el Concertado, muestran que –sin considerar el gasto familiar– el coste por alumno en la enseñanza concertada vendría a ser equivalente al de la pública, teniendo en cuenta las variables que permitirían un tratamiento homogéneo de los datos¹²⁶. Por lo que se sostiene, y coincidimos con ello, “que se ha fabricado un mito interesado, basado en estudios que carecen de debido rigor, sobre la creencia infundada de que, en educación, los privados es más rentable que lo público” (Martín Díaz, 2014: 5)¹²⁷.

¹²⁶ Dichas variables tienen en cuenta los capítulos presupuestarios y las partidas de inversión en educación pública que tienen correlación con la enseñanza privada concertada, introduciendo también factores de corrección relativos a las ratios profesor/grupo, alumnos/grupo y salario del profesorado, entre otros.

¹²⁷ A modo de ejemplo véase el reciente informe publicado por Joaquín Izquierdo y Raquel González (2015), referido al posible incremento (de alrededor de 44 millones de euros) para las arcas de las Administraciones educativas de la Comunidad Valenciana, que supondría una hipotética supresión de la

Pero este “mito” tiene un hondo calado dentro de la propia Administración educativa y, como señala el profesor Carlos Berzosa (2015), referido a “la importancia de la educación y las carencias padecidas, que hay que tratar de subsanar y corregir, lo más lamentable es que no se presta suficiente atención a la educación por parte de los poderes públicos y cuando se debate en las confrontaciones electorales se hace más como arma arrojadiza que profundizando en los verdaderos problemas. Tal vez porque no se hayan tenido en cuenta estudios y a especialistas que sí existen sobre por qué se producen las limitaciones e insuficiencias que se dan (...) Los daños causados a la educación con los recortes han sido muy grandes, de lo que va a resultar difícil rehacerse. La política educativa de algunas Comunidades como la de Madrid, a favor de la enseñanza privada en contra de la pública, ha sido nefasta”¹²⁸ (artículo de opinión publicado en el Diario digital Nueva Tribuna, el 13 de marzo de 2015)¹²⁹.

Cabe señalar que, incluso, si se quisiera interpretar como que la enseñanza concertada es más barata que la pública para la Administración, ello no significa que también lo sea para las familias: los padres y madres de la red pública tienen que hacer frente a la mitad del gasto por cada hijo estudiante respecto al correspondiente en la red concertada (600 euros de media al año frente a 1.300 euros, respectivamente). Los cobros que se realizan al alumnado en los Centros concertados respondería al pago de “servicios adicionales” (Arias y Gentile, 2011).

Respecto al segundo motivo, como ya se ha comentado, el sistema de conciertos quedó articulado a partir de la LODE, estableciendo las obligaciones de los Centros receptores de los fondos públicos que garantizaban la enseñanza gratuita de los niveles educativos acordados, el carácter optativo y no lucrativo de las actividades extraescolares, el mantenimiento de unas determinadas ratios de alumnos por profesor y

red de Colegios concertados en la enseñanza primaria, siempre que se conservara el mismo número de plazas escolares pero de carácter público.

¹²⁸ En una conversación mantenida con el profesor Carlos Berzosa, éste nos comentó refiriéndose a un encuentro que tuvo en calidad de Rector de la Universidad Complutense con Lucía Figar como Consejera de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, que ella le señaló que el profesorado de los Centros concertados resulta menos costoso para el Sector público debido a que trabaja un mayor número de horas y cobra menos por ello. En este sentido, ya hemos señalado que la remuneración de los docentes representa una elevada proporción del gasto público educativo y no se oculta el hecho de que el personal contratado en los centros concertados recibe un salario inferior que el del personal funcionario que trabaja en los centros públicos. Pero también es cierto que las condiciones de acceso a una plaza pública y su desempeño distan mucho de ser iguales a las de la enseñanza privada concertada; no obstante, nuestro objetivo no es abrir en este punto el debate al respecto.

¹²⁹ Disponible en <http://www.nuevatribuna.es/opinion/carlos-berzosa/educacion-y-desarrollo-ausentes-debate-electoral/20150313181843113671.html>.

la aplicación de los mismos criterios de admisión de los alumnos adoptados por los Centros de titularidad pública. A su vez, tenían prioridad respecto a la obtención de la financiación pública aquellos Centros que, junto con el cumplimiento de los anteriores requisitos, también cubrieran las necesidades de escolarización en condiciones especiales, trabajaran con el alumnado de las zonas más desfavorecidas socioculturalmente, propusieran metodologías educativas novedosas o estuvieran constituidos en régimen de cooperativa (Feito, 2006).

Como bien señalan Flor Arias y Alessandro Gentile (2011), la supuesta ventaja que corresponde a la red concertada en términos de gasto para la Administración pública quedaría matizada –o más bien cuestionada– al tener en cuenta que la enseñanza pública no sólo abarca una extensión más amplia del territorio, alcanzando las zonas con menor densidad de población y mayor dispersión geográfica de los estudiantes (como sería el caso de las zonas rurales o ciudades de menor tamaño), con los correspondientes gastos en equipamientos, servicios adicionales e infraestructuras, sino que además acoge a los grupos de población que representan un mayor componente de coste educativo para poder cubrir sus necesidades en el ámbito educativo; nos referimos a la población inmigrante (muchos de ellos matriculados en Centros de Adultos), alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y en programas de Diversificación, principalmente. El 82% del alumnado inmigrante, de minorías étnicas y con necesidades educativas específicas está escolarizado en Centros Públicos (Martín Díaz, 2014). Este alumnado encarece la plaza escolar al requerir una ratio de alumnos por aula y por profesor considerablemente más reducida, además de profesionales con formación específica, y también engloba una alta proporción de alumnado con altas tasas de repetición.

Es en estas últimas líneas donde consideramos que reside la principal diferencia entre la enseñanza pública y la concertada, de modo que –con los datos que manejan actualmente las Administraciones públicas– no es posible comparar con el suficiente rigor el gasto público por alumno destinado a una institución y a otra. Por este motivo, no vamos a profundizar en el análisis de esta variable en las diferentes Comunidades Autónomas, dando por concluido tanto el desarrollo del epígrafe como el del capítulo.

7.3. Conclusiones del capítulo VII.

Comenzábamos el presente capítulo señalando que, si bien la financiación de la educación se realiza a partir de fondos públicos y privados, en los países de la UE-15 son predominantes los primeros respecto a los segundos. No obstante, se observa que la financiación privada ha ido ganando peso a lo largo del período de estudio.

Reconocida la importancia del gasto público en *educación infantil*, la mayoría de los países de la UE-15 superaban el peso medio de la OCDE, del 80% sobre el total del gasto educativo. Los dos países que se situaban por debajo –Alemania y Austria– pertenecían al grupo de los de mayor peso del Gobierno Regional en la financiación educativa. España, sin embargo, que se situaba con el resto de países por encima de la media, a partir del momento en que la escolarización en el primer ciclo de infantil se hiciera gratuita y, especialmente, tras la crisis, pasó a situarse por debajo.

Respecto a la *educación primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria*, partiendo de un valor promedio superior al de infantil, encontramos países como Portugal y Austria que asignaban un mayor peso a estos niveles educativos dentro de la financiación pública. España es otro ejemplo en el que, además, la tendencia fue distinta a la de infantil, aumentando el peso de los fondos públicos hasta el momento en el que comenzaron a manifestarse los primeros efectos de la crisis.

Del análisis de los niveles educativos no universitarios se observa que los países con mayor peso de la financiación pública tuvieron un comportamiento más estable a lo largo de todo el período de estudio, especialmente tras la crisis económica. Pero llama la atención que los países con mayor peso de la financiación pública fueron los que más destinaban por alumno en los Centros privados, tanto en infantil como en el resto de enseñanzas.

Por otro lado, también se observa que, en general, para el conjunto de enseñanzas, el gasto por alumno en Centros públicos era superior al de los Centros privados y que los países con mayor PIB pc destinaban una mayor cantidad de fondos a los alumnos matriculados en Centros públicos. No obstante, la falta de datos completos no permiten establecer un patrón asociado al nivel de centralización de la financiación pública ni al nivel de renta pc.

Respecto a la evolución de la red escolar en la Enseñanza no universitaria en España, se observa que –a nivel general– existe un claro predominio de la red pública respecto a la privada tanto en el número de Centros educativos, alumnos matriculados y financiación pública recibida a lo largo de todo el período de estudio. A su vez, dentro de la privada, la red concertada tiene un carácter mayoritario respecto a la no concertada. Las regiones con mayor peso de la enseñanza pública son las de renta per cápita baja y medio-baja mientras que en las de nivel alto y medio-alto el peso es menor. Este hecho nos permite afirmar que, al contrario del comportamiento observado en los países de la UE-15, existe una relación inversa entre el PIB pc de las Comunidades y la participación de la educación pública. A su vez, dentro de la red privada, la concertada tiene mayor presencia en las regiones con mayor nivel de renta, siendo especialmente significativa en el País Vasco, Cataluña y la Comunidad de Madrid, existiendo en este caso una relación directa con el PIB pc regional.

En lo referente a la *red educativa de Centros*, si bien las regiones con menor nivel de renta eran inicialmente las que presentaban un mayor peso de los Centros públicos en su sistema educativo, en los diez primeros años (correspondientes a la etapa expansiva del gasto público) la presencia de la red pública disminuyó, mientras que en el caso de las regiones con mayor nivel de renta aumentó (con la única excepción de la Comunidad de Madrid). A su vez, la red concertada perdió su carácter predominante respecto a la no concertada, pero no fue un comportamiento generalizado ni relacionado directamente con el nivel de renta pc. Tras la crisis, hubo una cierta proporción entre las regiones donde aumentó el peso de los Centros públicos y en donde disminuyó (aunque las reducciones superaron proporcionalmente a los incrementos y resultaron especialmente llamativas en el caso de Andalucía, Canarias y Comunidad Valenciana). No obstante, como resultado final se aprecia una cierta caída de la presencia de los Centros públicos dentro de la red escolar respecto a los privados, que ya se inició con anterioridad a la crisis, de modo que el peso de la red concertada –dentro de las diferencias que existen a nivel territorial– se mantuvo más o menos constante y fue la red privada no concertada la que fue ganando posiciones.

Respecto al *alumnado matriculado*, de nuevo las regiones con menor nivel de renta eran las que contaban con una mayor proporción de alumnos en la enseñanza pública; sin embargo, entre 2000 y 2009 fueron las Comunidades con mayor nivel de renta (con la única excepción de la Comunidad de Madrid) las que registraron los

mayores incrementos, destacando el caso de Cataluña. No obstante, en el año 2009 todas las regiones con PIB pc alto y medio-alto se encontraban por encima de la media en la matriculación en Centros concertados, con el País Vasco y Navarra a la cabeza. El análisis de esta variable permite apreciar claramente el efecto de la crisis económica en el aumento generalizado del número de matrículas en la red pública, pero sorprende en gran medida que en Andalucía, Región de Murcia y Canarias, con los menores niveles de renta pc y más afectadas por el desempleo a raíz de la crisis, disminuyeran su porcentaje. A su vez, en relación con el párrafo anterior, se dio la situación de un mayor número de Centros privados que concentraban una menor proporción de alumnos, frente a una mayor demanda en la enseñanza pública que no era correspondida con la ampliación del número de Centros, dando lugar al consabido aumento de la ratio de alumnos por aula y por profesor.

En cuanto a la *financiación pública de los conciertos educativos y subvenciones*, cabe señalar que existe una clara correlación positiva con el tamaño de la población escolarizable. No obstante, también se observa que –en la etapa expansiva del gasto público– si bien todas las regiones aumentaron los fondos destinados a financiar a los Centros privados, fueron las Comunidades con menor nivel de renta pc las que incrementaron en mayor medida sus transferencias, por encima de las de mayor PIB pc (con la única excepción de la Comunidad de Madrid). Sin embargo, esta tendencia no se mantuvo tras la crisis, siendo menos de la mitad las que continuaron asignando una mayor cantidad de recursos (con el caso muy significativo de la Región de Murcia al frente de ellas).

Combinando los resultados anteriores correspondientes a las tres variables analizadas, comprobamos que –partiendo de las cuatro Comunidades con nivel de renta pc alto (País Vasco, Comunidad de Madrid, Cataluña y Navarra), en las que desde el primer momento se puede hablar de la presencia de un *cuasimercado* en su sistema educativo por el peso que tiene la red concertada dentro de él– comprobamos que tras la descentralización de las competencias educativas en siete regiones más tuvo lugar el desarrollo de *cuasimercados* en educación: cuatro de las regiones con menor renta pc (con la única excepción de Castilla-La Mancha) y tres de las de renta pc medio-baja. Este hecho vendría a confirmar que la formación de *cuasimercados* no guarda relación directa con el PIB pc regional. Sin embargo, tras la crisis, únicamente la Región de Murcia mantuvo su apuesta por la concertada en los tres ámbitos, mientras que el resto

lo hizo en alguno en concreto o incluso disminuyeron su presencia en la red escolar global.

De este modo, concluimos que, si bien se puede observar una tendencia creciente a la financiación de la enseñanza concertada con fondos públicos para el conjunto de las CC.AA entre 2000 y 2009, dicha tendencia no fue correspondida por la mayor parte de las regiones en lo referente al aumento del peso de los Centros educativos ni a la matriculación de los alumnos en ellos; y, a su vez, no se mantuvo tras la crisis económica como una alternativa más eficiente para el ahorro de recursos, ya que su peso disminuyó dentro del gasto educativo total en la mayor parte de Comunidades, especialmente en regiones como la Comunidad de Madrid, donde la red privada tiene un carácter predominante. Por lo tanto, consideramos que hasta el año 2012 no es posible hablar de la formación de *cuasimercados* para el conjunto del sistema educativo español sino, en todo caso, en determinadas regiones que, a su vez, modificaron su tendencia tras la crisis económica. Otra cuestión muy distinta es la influencia que a partir de dicho año haya podido tener la implantación de una regulación educativa que específicamente defiende y apoya los principales elementos en los que se apoya el *cuasimercado*, como es la LOMCE, que salen ya del alcance de nuestra investigación¹³⁰.

Por último, cabe señalar que España ocupa las primeras posiciones dentro de la UE-15 (junto con Bélgica) en lo referente al peso del alumnado matriculado en centros privados sostenidos con fondos públicos y, dentro de ser uno de los países donde más disminuyó comparativamente el gasto por alumno tras la crisis, lo hizo en mayor medida en los matriculados en Centros públicos que en los de los privados. Sin embargo, este dato no se considera completo ni riguroso porque, por un lado, existen determinados elementos de coste comunes a la pública y a la concertada que sólo se computan a la primera y, por otro, la enseñanza pública además de abarcar una extensión más amplia del territorio, acoge a los alumnos que pertenecer a los grupos de población que representan un mayor componente de coste.

¹³⁰ Véase al respecto el Anexo V.

Capítulo VIII. Impacto en el papel compensador del gasto público para la igualdad de oportunidades educativas (I): análisis de los fondos públicos destinados a becas y ayudas al estudio.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la reducción de las desigualdades se convirtió en una meta para los sistemas educativos de un gran número de países. No obstante, ya desde el siglo XIX se fue desarrollando el objetivo de la igualdad de oportunidades, evolucionando con la expansión educativa que tenía lugar en ese momento. Como señala M^a Jesús San Segundo (2001), la extensión de la educación pública, junto con la consolidación de la enseñanza obligatoria y los movimientos de derechos civiles, fueron tres factores que tuvieron un impacto significativo en las políticas de igualdad educativa¹³¹. De esta forma, como señalábamos en la introducción, en el siglo XX se generalizó la aceptación del objetivo de igualdad de oportunidades a nivel mundial, convirtiéndose en un elemento destacado de la política social de gran parte de los países.

Se considera que, dentro del gasto público en educación, las partidas más compensadoras –que permiten garantizar el principio de igualdad de oportunidades para aquellos que se encuentran en una peor situación socioeconómica– corresponden a los *programas de becas y ayudas*, destinadas a romper con la dependencia de la demanda de educación (fundamentalmente la post-obligatoria) del nivel de renta familiar y facilitar el acceso y desempeño educativo, junto con los *programas de la atención a la diversidad*, destinados principalmente a los jóvenes en situaciones desfavorables (socioeconómicas, étnicas, culturales, geográficas u otras), que persiguen la búsqueda de la igualdad de resultados, al menos en los niveles obligatorios.

En España, estos programas permanecen centralizados bajo la competencia del MECD, con la única excepción del País Vasco. No obstante, como veremos, las Administraciones autonómicas pueden destinar fondos adicionales a partir de sus presupuestos en materia educativa.

Vamos a analizar, a continuación, la evolución que han tenido los fondos públicos destinados a estos programas (en su volumen y destino) a lo largo del período

¹³¹Véase al respecto Coleman (1968).

de estudio, para determinar en qué medida se manifestó la etapa expansiva del gasto público educativo, así como la posterior crisis.

8.1. El papel de las becas y ayudas al estudio en la igualdad de oportunidades educativas.

La igualdad de oportunidades en el acceso a la educación va a estar condicionada por el sistema de financiación que se establezca, que será diferente según el nivel educativo de que se trate. En el caso de España, dentro de la enseñanza no universitaria, la enseñanza obligatoria es gratuita, tanto en los Centros públicos como en los privados concertados que se acojan a la normativa fijada en la LODE de 1985, y las enseñanzas medias también lo son en los Centros públicos. No obstante, tanto en los niveles educativos obligatorios como en los no obligatorios (infantil, secundaria no obligatoria y educación superior no universitaria), se aplica un *programa de becas y ayudas al estudio*, que no ha sido transferido a las Comunidades Autónomas, permaneciendo bajo la competencia de la Autoridad Central (con la excepción del País Vasco). Ello no impide que las CC.AA. concedan, en cada curso escolar, ayudas adicionales a las otorgadas por el MECD, a través de sus Consejerías y Departamentos de Educación¹³².

Dentro de las *becas o ayudas* se encuentran las transferencias destinadas a estudiantes/hogares, bien directas o canalizadas a través de instituciones educativas, pagos en especie y reducciones de precios, cuya concesión está supeditada al cumplimiento de requisitos socioeconómicos y/o académicos, y que necesitan de una solicitud previa por parte del interesado. El *becario o beneficiario* es el estudiante que recibe una o más becas o ayudas. A su vez, las becas y ayudas al estudio se encuentran clasificadas dependiendo de su función y destino¹³³.

¹³² La información estadística de las becas y ayudas al estudio proporcionada por el Ministerio de Educación engloba todas las que son concedidas en cada curso escolar por el conjunto de las Administraciones educativas (MECD y CC.AA.). Se trata de información consolidada, evitando la duplicidad de datos.

¹³³ Dentro de la Enseñanzas no universitarias de Régimen general – que incluyen enseñanzas obligatorias (Primaria y Secundaria), educación infantil y educación especial, junto con las enseñanzas post-obligatorias (Bachillerato, Ciclos Formativos de Grado Medio y Grado Superior y Programas de Cualificación Profesional) -, se dividen en las siguientes categorías: *Enseñanza; Compensatoria; Transporte; Comedor; Residencia; Libros de texto y material didáctico; Cursos de idiomas extranjeros; Necesidades educativas específicas; Exención de precios públicos; Bonificación de precios por servicios académicos para familias numerosas; Movilidad; Complementos a las becas Erasmus y Proyecto fin de estudios* (para Ciclos Formativos de Grado Superior); *Movilidad internacional y Excelencia*. Además, existen *programas de gratuidad de libros y otros* (material para enseñanzas obligatorias, aunque también puede ir destinado a educación infantil y educación especial), que no se consideran becas al no cumplir

Como señalábamos, el logro de la igualdad de oportunidades educativas se basa en gran medida en la política de becas y ayudas, ya que aquí se encuentra la financiación necesaria en muchos casos para cubrir los costes directos e indirectos de las inversiones educativas (San Segundo, 2001). Desde comienzos de los años 80 hasta el año 2000, la política española de becas y ayudas a los estudiantes siguió una tendencia expansiva¹³⁴ –acorde con el proceso de expansión educativa– con el objetivo de reducir la “desigualdad de oportunidades de la población española ante la enseñanza”, que ya quedaba constatado al establecer el decreto de Becas de 1983 (R.D. 2298/1983). Esta política expansiva quedaba “consagrada” en el título quinto de la LOGSE de 1990, “para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la educación”.

Para analizar lo sucedido con la política de becas y ayudas seguida en España a partir del año 2000, vamos distinguir por un lado los *indicadores de cobertura* (número de alumnos que son becarios y porcentaje que representan sobre el total de estudiantes matriculados) y, por otro, los *indicadores de cuantía de las ayudas*, centrándonos en las correspondientes al nivel de Enseñanza de Régimen general no universitaria.

8.2. Indicadores de cobertura.

Estos indicadores hacen referencia al número de estudiantes que en cada curso escolar son destinatarios de becas y ayudas, tanto por parte de la Autoridad central (MECD) como de la regional (Consejerías/Departamentos de Educación de las CC.AA.). Con objeto de facilitar el análisis y la observación de los datos, hemos clasificado el total de becarios correspondientes a las Enseñanzas de Régimen general no universitarias en los diferentes niveles educativos que las componen y los hemos dividido en dos grupos, de forma que en primer lugar se analizan los destinatarios de ayudas correspondientes a los niveles educativos obligatorios (Primaria y Secundaria), junto con educación infantil y educación especial¹³⁵, y, en segundo lugar, los becarios de las enseñanzas post-obligatorias no universitarias (Bachillerato y Ciclos Formativos de Grado Medio y Grado Superior).

estas prestaciones los criterios exigidos en la definición aplicada para beca. Para una información más detallada del contenido de cada tipo de ayuda ver al respecto Anexo III.

¹³⁴ Ver al respecto San Segundo (2001): 188.

¹³⁵ Alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo escolarizado en centros específicos y unidades específicas de educación especial. Ver Anexo IV.

8.2.1 Enseñanzas infantil, obligatoria y especial

En la tabla 8.1. se representa, de forma agregada, el número de destinatarios de becas y ayudas al estudio correspondiente a los niveles de Educación Infantil, Obligatoria (Primaria y Secundaria) y Educación Especial, así como las variaciones porcentuales entre los cursos 2000-2001, 2009-2010 y 2012-2013.

Si nos fijamos en el número de becarios en estos niveles educativos, observamos que, entre el año 2000 y el 2009, el número de beneficiarios se incrementó en un 62%, mostrando un importante esfuerzo por incrementar la cobertura del sistema de becas español. Comprobamos que el incremento más significativo tuvo lugar en la enseñanza infantil, lo cual muestra el particular esfuerzo realizado en esos años en este nivel educativo no obligatorio y clave para el acceso a la educación. Sin embargo, dentro de la educación especial, se observa un recorte del 80% de los beneficiarios de estas becas (entre dichos años se concedieron un total de 24.167 becas menos), lo cual resulta especialmente grave si, además de las características particulares del alumnado que engloba este nivel educativo (que hacen necesarios determinados apoyos y atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o de trastornos graves de conducta), se combinan situaciones de desventaja educativa derivadas de factores socioeconómicos.

Tabla 8.1. Número total de beneficiarios en Educación infantil, obligatoria y especial.

CC. AA.	Número de beneficiarios			Var. %00-01/09-10				Var. %09-10/12-13			
	2000-2001	2009-2010	2012-2013	TOTAL	E. Inf.	E. oblig.	E. Esp.	TOTAL	E. Inf.	E. oblig.	E. Esp.
TOTAL	1.030.807	1.673.036	1.087.126	62	428	47	-80	-35	-28	-37	26
Andalucía	224.859	207.505	206.905	-8	600	-36	-74	-0,29	3	-2	-15
Aragón	13.853	7.322	28.988	-47	95	-67	-90	296	49	515	984
Asturias	12.018	64.297	20.077	435	-89	474	1	-69	53	-69	-62
Baleares	13.660	17.255	10.248	26	3.483	28	-95	-41	-25	-42	59
Canarias	73.345	74.702	69.256	2	580	-26	-16	-7	-6	-9	18
Cantabria	7.909	3.803	5.769	-52	70	-64	-91	52	12	72	43
C. y León	36.435	251.096	88.578	589	175	633	-86	-65	-4	-66	19
C.-La Mancha	31.056	12.537	2.239	-60	122	-71	-80	-82	-91	-80	68
Cataluña	109.703	131.677	13.143	20	-80	37	-98	-90	-22	-91	104
C. Valenciana	150.499	160.589	264.880	7	-88	11	-88	65	3.079	52	836
Extremadura	63.474	68.796	1.119	8	-76	12	-88	-98	-57	-99	104
Galicia	34.293	58.421	139.629	70	-56	77	-15	139	102	144	-72
Madrid	163.383	469.898	76.609	188	1.629	124	-89	-84	-66	-90	15
Murcia	31.627	28.620	48.386	-10	64	-9	-92	69	-23	77	32
Navarra	6.511	9.131	743	40	-45	47	22	-92	-48	-95	51
País Vasco	55.607	104.440	107.257	88	205	65	18	3	-26	13	19
Rioja	2.575	2.947	3.300	14	0	-7	-96	12	6	13	500

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

A partir de 2009, dicho esfuerzo global se vio reducido en un 35%, dando lugar a 585.910 destinatarios menos de las becas y ayudas públicas, procedentes de infantil,

primaria y, especialmente, secundaria (que de 440.615 becarios en el curso 2009-2010 en la ESO, se quedaron en 235.939 alumnos en 2012-2013). Sin embargo, en este período, el alumnado de educación especial fue el único que aumentó como receptor de becas, en un 26%, alcanzando los 7.700 becarios (muy lejos de los 30.263 del curso 2000-2001).

Profundizando en los datos, comprobamos importantes diferencias a nivel regional y en los distintos niveles educativos:

Respecto a la *distribución por regiones*, entre 2000 y 2009 se aprecia un comportamiento dispar, encontrando Comunidades donde el número de becarios aumentó en una proporción muy superior al de la media (con cifras de tres dígitos) – como es el caso de Castilla y León, Asturias y Madrid– mientras que en otras se redujo –Castilla-La Mancha, Cantabria, Aragón, Región de Murcia y Andalucía–. Especialmente significativa es la reducción del 60% de Castilla-La Mancha, donde –siendo una de las regiones con menor PIB pc– el número de beneficiarios se redujo en 18.519 estudiantes (principalmente de enseñanzas obligatorias). En Extremadura y Canarias, otra dos de las Comunidades con un PIB pc más reducido, el porcentaje aumentó, aunque muy ligeramente (en un 8% y un 2% respectivamente). En el caso del País Vasco, única región con las competencias transferidas en este ámbito, los datos muestran un incremento de casi treinta puntos porcentuales por encima de la media, superando a otras regiones de alto PIB pc –como Navarra, Cataluña, La Rioja y Baleares–, pero sin alcanzar los valores de la Comunidad de Madrid.

Entre 2009 y 2012, se observa un cambio, no sólo en la tendencia general (al disminuir, como ya hemos indicado, el número de becarios en un 35%), sino también en la posición relativa de algunas Comunidades como Aragón, Región de Murcia y Cantabria, que entre estos años incrementaron el número de becas, ampliando la cobertura respecto al período anterior, especialmente en el caso de Aragón (con un incremento del 296%, principalmente generado por el aumento de un 984% en los destinatarios de Educación Especial). En el caso de la Región de Murcia y Cantabria el incremento corresponde fundamentalmente a la ESO. Sin embargo, en Castilla y León, Asturias y la Comunidad de Madrid, sucedió justo lo contrario, al disminuir en estos años el número de becas en un 65%, 69% y 84% respectivamente (sobre todo en la ESO en los tres casos), siendo el recorte más significativo el de la Comunidad de Madrid, no sólo por representar el mayor porcentaje, sino porque además las otras dos regiones incrementaron en mayor medida el número de destinatarios de ayudas entre 2000 y

2009. No obstante, Madrid no fue la comunidad que más recortó proporcionalmente el número de becas; por delante de ella se situaron Extremadura (-98%), Navarra (-92%) y Cataluña (-90%).

Pero encontramos también Comunidades que incrementaron el número de becas en ambos períodos, como fue el caso de la Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja y País Vasco; las dos primeras incrementaron la proporción en mayor medida entre 2009 y 2012, especialmente Galicia, mientras que el País Vasco pasó de un incremento del 88% a hacerlo en un 3%.

En cuanto a las *diferencias territoriales respecto al número de becarios*, en el curso 2000-2001 la región con un mayor número de becarios fue Andalucía (433.603), seguida de la Comunidad de Madrid (315.255), la Comunidad Valenciana (294.196) y Cataluña (205.101), todas ellas principalmente destinadas a estudiantes de enseñanza primaria. Las regiones de Canarias, Extremadura, Región de Murcia y Castilla-La Mancha –que, como ya hemos señalado, tenían menor PIB pc a nivel nacional– ocupaban posiciones intermedias, junto con el País Vasco y Castilla y León. Las que menos estudiantes becados tenían fueron La Rioja (5.066), Navarra (12.478) y Cantabria (14.749), tratándose también de alumnos de primaria fundamentalmente.

En el curso 2009-2010, el panorama no cambió demasiado pero si se ampliaron las diferencias entre Madrid, que pasó a ocupar el primer lugar en número de becarios, y Andalucía, que recortó en el número de beneficiarios en 91.851 alumnos menos. Entre ellas se situó Castilla y León, debido al incremento tan significativo antes señalado. La Comunidad Valenciana, Cataluña, País Vasco y Extremadura mantuvieron posiciones, aumentando todas ellas el número de beneficiarios, mientras que Región de Murcia y, sobre todo, Castilla-La Mancha aproximaron las suyas hacia los últimos lugares, junto con Navarra, Aragón, Cantabria y La Rioja.

Tras los recortes en el gasto, encontramos que en el curso 2012-2013 hay un cambio muy notable en la situación de las CC.AA., correspondiendo la primera posición a la Comunidad Valenciana, seguida de Andalucía, Galicia y País Vasco. Tras ellas, Castilla y León, Canarias y Madrid, todas habiendo reducido el número de becarios, especialmente la comunidad madrileña (cayendo desde el primer puesto con más de setecientas mil becas menos, repartidas entre la enseñanza infantil y las obligatorias). Castilla-La Mancha y Extremadura pasaron a convertirse en las Comunidades con menor número de becarios, sólo por delante de Navarra, de forma que la Rioja y Cantabria dejaron de ocupar tales posiciones.

Las diferencias entre la región con mayor PIB pc (Madrid) y la de menor (Extremadura) fue creciendo a lo largo del período, tanto entre 2000-2009 como 2009-2012, de modo que, en este sentido no se aprecia convergencia a nivel territorial.

Respecto al *reparto por niveles educativos*, comprobamos que en los diez primeros años el incremento del número de becarios en la educación infantil fue ampliamente superior al de la enseñanza obligatoria (con un aumento del 428% en educación infantil frente al 44% en Primaria y el 53% en Secundaria), lo cual se explica principalmente por el carácter no gratuito de la primera. No obstante, de las tres Comunidades antes mencionadas con mayores aumentos en el total de beneficiarios, sólo la Comunidad de Madrid respondió a este comportamiento, ya que en el caso de Castilla y León y Asturias, el número de estudiantes con beca en enseñanza secundaria creció mucho más que el de infantil; incluso en el caso de Asturias se comprueba que hubo un descenso de casi el 90% en infantil mientras que la obligatoria creció en un 474%, debido sobre todo a la educación primaria.

También comprobamos que las Comunidades en las que disminuyó el número total de becarios se debió, en todas ellas, a la reducción de los beneficiarios de las enseñanzas obligatorias, siendo Castilla-La Mancha, Aragón y Cantabria las regiones con mayores recortes en el número de destinatarios de las ayudas en educación primaria y secundaria (en un 71%, 67% y 64% respectivamente). En el caso de Andalucía, los beneficiarios de enseñanza infantil aumentaron en un 600%, mientras que los de enseñanzas obligatorias cayeron en un 36%, reducción que difumina el recorte del 82% de los becarios y destinatarios de ayudas de enseñanza secundaria. Salvo los casos de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Navarra, el aumento de la cobertura de la educación infantil fue mayor que en la enseñanza obligatoria, mostrando un esfuerzo importante en el acceso de la población infantil en situación de desventaja a este nivel no obligatorio. Únicamente en los casos señalados –con la excepción de Castilla y León– se observa una reducción porcentual del número de alumnos becados.

Sin embargo, a partir del curso 2009-2010, nos encontramos con una situación general de recorte tanto en educación infantil como en obligatoria, siendo superior la reducción (cerca del doble) en el segundo caso. Este comportamiento se reprodujo en la mayoría de las regiones e incluso se superó de forma muy significativa en los casos de Extremadura, Madrid y Navarra, con las mayores reducciones en todos los niveles educativos. Por el contrario, Aragón, Cantabria, Galicia y La Rioja destacan por sus

incrementos entre estos cuatro años en educación secundaria obligatoria (ESO), especialmente las dos últimas regiones. Y sólo en el caso de la Comunidad Valenciana (aunque también, a cierta distancia, en Galicia) se aprecia un aumento muy significativo del número de becas en educación infantil.

En el caso de la educación especial, se observa una caída del 80% de beneficiarios en los diez primeros años, mientras que a partir de 2009-2010 cambia la situación de signo, siendo el único nivel educativo donde tuvo lugar un incremento en el número de becarios, concretamente del 26%. Si bien entre 2000 y 2009 se aprecia cierta homogeneidad entre las regiones, con reducciones entre el 70% y el 90% en la mayoría de los casos (con las excepciones de Navarra, País Vasco y Asturias, que aumentaron la proporción), a partir de 2009 encontramos comportamientos muy dispares:

- Hay CC.AA. que aumentaron el número de becarios de forma muy significativa, siendo Aragón, la Comunidad Valenciana y La Rioja las regiones que más lo hicieron (muy por encima del 100%), seguidas de Cataluña y Extremadura.
- También encontramos regiones con un crecimiento más moderado, por encima de la media, como Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Navarra.
- Otras crecieron por debajo de la media, como Canarias, Castilla y León, Comunidad de Madrid y País Vasco.
- Andalucía, Asturias y Galicia fueron las tres únicas Comunidades que presentaron variaciones negativas entre estos años, concretamente del 15%, 62% y 72% respectivamente.

8.2.2. Enseñanzas post-obligatorias no universitarias.

En los niveles educativos no obligatorios y, por lo tanto, no gratuitos, las becas y ayudas a los estudiantes y sus familias cobran una especial importancia para poder garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y desarrollo educativo. En la tabla 6.2. se muestra el número total de becarios en las enseñanzas de Bachillerato y los Ciclos Formativos de Grado Medio y Grado Superior (FP)¹³⁶, así como las variaciones

¹³⁶ En el 2000-2001 hemos agregado los datos correspondientes a los Ciclos Formativos, debido a que en ese curso se desarrollaron simultáneamente los Módulos de FP (del programa en extinción) con los Ciclos de Grado Medio y Superior, por lo que su comparativa con el curso 2009-2010 también se realiza de forma agregada.

porcentuales que tuvieron lugar entre los cursos 2000-2001, 2009-2010 y 2012-2013, tal y como hicimos anteriormente.

Observando los datos, comprobamos que –a diferencia de lo sucedido para el conjunto de las enseñanzas obligatorias, infantil y especial– en ambos períodos aumentó el número de becarios, siendo el incremento producido entre 2000 y 2009 considerablemente superior a los niveles anteriores, en general (aumentando en un 91% frente al 62% de la suma de infantil, obligatoria y especial) y de la enseñanza obligatoria en particular (que aumentó en un 47%). Entre 2009 y 2012, si bien los niveles obligatorios redujeron el número de destinatarios en un 54%, los no obligatorios aumentaron ligeramente, en un 4,5%. En ambos períodos observamos que el incremento más significativo tuvo lugar para los Ciclos de Formación Profesional que, si bien en los tres cursos analizados siempre han sido menos los estudiantes becados y que recibieron ayudas que los correspondientes a Bachillerato (ver tabla 8.2), en el curso 2009 se duplicaron, consiguiendo que ambos niveles se aproximaran, reduciendo aun más la diferencia en el 2012-2013.

Tabla 8.2. Número total de beneficiarios en E. post-obligatoria.

CC. AA.	Número de beneficiarios			Var. %00-01/09-10			Var. %09-10/12-13				
	2000-2001	2009-2010	2012-2013	TOTAL	Bach.	Total FP	TOTAL	Bach	Total FP	Grado Medio	Grado Superior
TOTAL	182.796	349.392	365.095	91,14	80,49	104,84	4,49	1,59	7,79	3,99	11,56
Andalucía	53.557	125.570	126.972	134,46	114,56	167,78	1,12	3,32	-1,84	-3,35	0,09
Aragón	3.286	4.647	5.544	41,42	21,56	66,01	19,30	8,87	28,76	27,02	30,40
Asturias	4.204	5.957	5.828	41,70	38,88	45,52	-2,17	-4,26	0,54	-12,68	12,00
Baleares	731	2.578	2.841	252,67	151,34	505,74	10,20	-8,46	29,54	32,32	26,83
Canarias	10.927	25.484	19.372	133,22	80,06	213,25	-23,98	0,58	-45,24	-49,02	-41,36
Cantabria	2.395	4.541	5.253	89,60	46,59	137,51	15,68	1,62	25,34	22,78	27,89
C. y León	10.449	16.511	16.261	58,02	50,41	69,21	-1,51	-7,22	5,96	3,10	8,27
C.-La Mancha	8.358	17.152	17.079	105,22	73,51	171,12	-0,43	0,30	-1,39	-13,24	15,04
Cataluña	8.528	21.465	27.142	151,70	84,30	233,21	26,45	4,74	40,97	28,09	50,97
C. Valenciana	16.196	34.555	38.288	113,36	77,49	164,29	10,80	-1,70	22,72	28,51	17,68
Extremadura	9.021	12.846	13.562	42,40	25,39	76,97	5,57	-1,04	15,10	19,91	9,73
Galicia	28.419	28.524	31.827	0,37	21,45	-9,10	11,58	-2,55	20,06	13,29	25,99
Madrid	9.691	22.927	25.817	136,58	149,86	114,37	12,61	-2,63	42,31	39,48	44,14
Murcia	5.221	9.953	11.931	90,63	99,28	77,12	19,87	12,56	32,73	42,24	24,85
Navarra	2.827	2.912	3.185	3,01	0,72	4,84	9,38	7,11	11,11	6,69	14,05
País Vasco	8.342	12.827	13.004	53,76	40,22	73,77	1,38	10,95	-10,03	-7,41	-11,60
Rioja	644	943	1.189	46,43	38,89	57,14	26,09	27,81	23,92	46,91	9,38

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Analizando con más detalle los datos, de nuevo se observan diferencias entre las CC.AA. dentro de estos niveles educativos y en comparación con las políticas seguidas

en los niveles anteriores. A *nivel regional*, entre 2000 y 2009 nos encontramos con tres Comunidades que superaron de forma notable los porcentajes medios de incremento tanto a nivel agregado como desagregado: se trata de Andalucía, Baleares, y la Comunidad de Madrid. Las tres regiones fueron las que más aumentaron también en esos años el número de becas y ayudas en educación infantil, mostrando el importante esfuerzo realizado en la cobertura de los niveles educativos no obligatorios. Otras, como Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña y Comunidad Valenciana también superaron la media a nivel agregado, debido principalmente –en todas ellas– al incremento de beneficiarios en los Ciclos Formativos, sobre todo en el caso de Canarias y Cataluña. Sólo nos encontramos con una región, Galicia, en la que tuvo lugar una disminución del 9% en el porcentaje de becarios entre los alumnos de FP. Esta comunidad también redujo en esos años el número de beneficiarios en infantil y en la ESO, en proporciones muy superiores. Extremadura y Región de Murcia, otras dos de las Comunidades con menor PIB pc, coinciden en el incremento de un 77% de las becas y ayudas, aunque la Región de Murcia casi triplica el incremento de la extremeña en el caso de los alumnos de bachillerato.

A partir de 2009-2010, seis regiones mantuvieron la tendencia creciente en estos niveles educativos, tanto a nivel agregado como desagregado: se trata de Aragón, Cantabria, Región de Murcia, Navarra, La Rioja y Cataluña, formando parte únicamente ésta última de las CC.AA. que mayor esfuerzo realizaron en el período anterior. En todas ellas –salvo en La Rioja– el aumento más significativo tuvo lugar en los destinatarios de ayudas de los Ciclos Formativos. Observamos también que, en este caso, se confirma el “cambio de signo” anteriormente señalado (en los niveles de infantil, educación obligatoria y especial) en Aragón, Cantabria y Región de Murcia, mostrando el esfuerzo realizado por estas regiones en la ampliación de la cobertura de las ayudas en los años de recesión y crisis económica. Por otro lado, llama la atención que en ningún caso nos encontramos con Comunidades que redujeran tanto en Bachillerato como en FP las becas y ayudas destinadas a sus alumnos. Las regiones de Asturias, Baleares, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y la Comunidad de Madrid disminuyeron en el caso de los estudios de Bachillerato (en su mayoría se trata de las CC.AA. que más disminuyeron en estos años el número de becas y ayudas anteriores a este nivel educativo), mientras que sólo Andalucía, Castilla-La Mancha, País Vasco y –muy especialmente– Canarias, lo hicieron en los Ciclos Formativos. Este hecho no sólo muestra un mayor esfuerzo –por parte de las CC.AA. en

general– en la cobertura de estos niveles educativos, sino también la importancia que, tras la crisis económica, tuvieron las enseñanzas profesionales, aumentando el número de solicitantes de becas durante estos años. No obstante, es necesario comparar este dato con el número de estudiantes matriculados, análisis que realizamos un poco más adelante.

A diferencia de lo sucedido en los niveles educativos anteriores a Bachillerato y FP, en las enseñanzas post-obligatorias los recortes en el gasto público educativo no se tradujeron en una reducción del número de beneficiarios, sino todo lo contrario (salvo en los casos de Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha y Castilla y León), de forma que en el 2012-2013 la situación territorial fue prácticamente la misma que en el 2009-2010. No obstante, las diferencias en la cobertura de estudiantes entre la región con mayor PIB pc –la Comunidad de Madrid– respecto a la de menor PIB pc –Extremadura– fueron aumentando a lo largo de los años, ya que partiendo de valores similares (en torno a los 9.000 estudiantes, la Comunidad de Madrid llegó prácticamente a duplicar a la de Extremadura en el 2012-2013).

Dado que el dato realmente significativo es el que resulta de comparar la proporción de beneficiarios dentro del conjunto de la población escolar, en la tabla 8.3. hemos recogido los *índices de cobertura de las becas y ayudas al estudio*, calculados como el porcentaje de alumnos que, respecto al total de los matriculados en cada curso escolar, son beneficiarios. Para completar el análisis hemos incluido los datos correspondientes a las educación infantil, con objeto de comparar la evolución en la cobertura de las enseñanzas de carácter no obligatorio (dentro de la del Régimen General no universitario) y, a su vez, de éstas con las enseñanzas obligatorias (Primaria y ESO).

A partir de la observación de la tabla se comprueba que, para el conjunto de las CC.AA., la cobertura de la enseñanza no obligatoria a partir de los programas de ayuda –respecto al total de alumnos matriculados en estos niveles educativos– mejoró de forma considerable para todas las enseñanzas en los diez primeros años: en el caso de educación infantil la cobertura se triplicó y en Bachillerato y FP se duplicó. Sin embargo, a partir del curso 2009-2010 se observa que el esfuerzo anterior quedó ligeramente reducido en el caso de Bachillerato y en proporción levemente superior en FP e Infantil.

Tabla 8.3. Índices de cobertura de las becas y ayudas al estudio (%).

Índice de cobertura (%)	Educación Infantil			Bachillerato			Ciclos FP			Enseñanza obligatoria			Enseñanza no obligatoria		
	00-01	09-10	12-13	00-01	09-10	12-13	00-01	09-10	12-13	00-01	09-10	12-13	00-01	09-10	12-13
TOTAL CC.AA.	4,5	15,0	10,4	13,5	28,7	27,4	17,9	30,6	26,8	21,5	31,2	19,1	9,9	20,8	17,3
Andalucía	4,9	19,8	19,3	22,4	54,8	50,3	25,7	53,2	45,3	21,3	14,6	14,1	14,5	33,2	31,0
Aragón	6,2	7,2	10,2	9,2	13,6	14,0	10,7	16,0	17,3	10,1	3,1	18,7	8,1	10,1	12,4
Asturias	3,3	0,3	0,4	11,7	26,0	24,7	12,6	21,7	17,0	12,4	84,4	25,5	8,9	11,8	10,5
Baleares	0,1	2,6	1,9	4,0	10,4	9,3	3,6	14,5	14,8	13,2	15,6	8,7	1,7	6,0	5,5
Canarias	6,2	36,7	33,9	17,8	33,3	30,6	16,9	51,4	24,6	31,8	24,3	22,2	12,3	38,9	30,8
Cantabria	6,5	6,6	7,0	12,3	24,4	24,8	14,0	34,9	34,1	13,2	5,1	8,4	10,5	16,8	17,6
C. y León	2,7	6,0	5,5	12,5	24,9	23,5	14,4	24,5	20,8	14,1	117,2	40,1	8,9	15,2	13,8
C.-La Mancha	3,6	5,0	0,4	18,6	32,8	30,5	19,5	31,9	23,7	13,3	3,7	0,7	10,6	15,4	11,6
Cataluña	2,5	0,3	0,3	4,5	9,8	10,0	6,3	13,7	15,5	15,8	18,4	1,6	3,7	4,4	5,2
C.Valenciana	5,0	0,4	11,0	14,0	27,9	26,0	14,4	28,2	26,3	32,2	33,3	48,9	9,6	11,5	17,5
Extremadura	2,9	0,7	0,3	29,4	43,8	41,5	34,6	42,9	39,5	44,8	59,6	0,6	16,4	21,1	19,5
Galicia	1,3	0,4	0,7	16,9	27,7	26,7	49,7	53,0	49,4	12,2	26,1	62,9	19,9	19,0	18,5
Madrid	4,6	44,9	14,4	5,5	15,8	14,4	7,1	13,6	16,0	27,2	55,9	5,1	5,3	34,5	14,6
Murcia	3,3	3,6	2,8	13,6	26,9	28,0	16,3	25,3	25,7	19,1	15,8	27,2	8,5	12,1	12,8
Navarra	3,0	1,2	0,6	14,3	16,1	15,3	27,8	25,6	24,5	11,8	14,2	0,7	11,2	9,0	8,5
País Vasco	15,9	30,6	21,8	12,6	24,1	26,3	11,0	21,2	16,6	25,6	41,3	43,7	13,7	27,6	21,6
La Rioja	0,0	6,2	5,1	8,5	14,1	16,4	7,3	10,7	11,6	9,5	8,0	8,5	4,3	8,8	8,6

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Si bien la cobertura en la enseñanza obligatoria fue superior a la de la no obligatoria a lo largo de todo el período, en términos agregados, entre el año 2000 y el 2009 el crecimiento de la cobertura de la enseñanza no obligatoria se duplicó, superando notablemente el incremento de la obligatoria, mientras que entre 2009 y 2012 cayó en 3,5 puntos porcentuales, cuando la obligatoria lo hizo en 12 puntos.

Por Comunidades Autónomas, en términos desagregados, encontramos sólo una comunidad que superó dichos valores promedio en todos los niveles de las enseñanzas no obligatorias: Andalucía. Este hecho se manifiesta también, lógicamente, a nivel agregado, pero en este caso se le unen Canarias (que supera el promedio en Infantil y Bachillerato), Extremadura (que lo hace en Bachillerato y FP) y el País Vasco (con porcentajes de cobertura en educación infantil muy superiores al promedio). Lo curioso es que de estas cuatro regiones, únicamente el País Vasco también superó los valores promedio correspondientes a la enseñanza obligatoria, en los tres cursos escolares analizados. Además, comprobamos que los porcentajes de cobertura en la enseñanza obligatoria superan a los de la no obligatoria (casi los duplican), observando también que en el caso de la enseñanza obligatoria la cobertura aumentó entre el año 2009 y el 2012, aunque lo hizo ligeramente.

Es importante señalar que, si bien el comportamiento observado en la enseñanza no obligatoria por la mayoría de las CC.AA. muestra un incremento en la cobertura entre el año 2000 y el 2009, para después caer entre el 2009 y el 2012, en el caso de la enseñanza obligatoria, sin embargo, no se observa de forma tan generalizada el

incremento en los primeros años, encontrando regiones como Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Región de Murcia y La Rioja en las que sucedió lo contrario, para seguir cayendo en el 2012, salvo en los casos de Aragón, Cantabria, Región de Murcia y La Rioja, donde se invirtió la tendencia aumentando su porcentaje de cobertura.

Otras Comunidades donde los porcentajes de cobertura en los niveles obligatorios superaron de forma significativa a los no obligatorios, en todos los años, fueron Asturias, Baleares, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Región de Murcia. En los casos de Extremadura y Madrid, observamos que en los cursos 2000-2001 y 2009-2010 los porcentajes superan ampliamente la cobertura media de la enseñanza obligatoria y también los correspondientes valores de la no obligatoria. Sin embargo, en el 2012-2013 en ambos casos tuvo lugar una caída muy significativa de la cobertura – especialmente en el caso de Extremadura, que cayó desde casi el 60% al 0,6%– quedando por detrás de la media y de los valores de la enseñanza no obligatoria.

Sin embargo en Galicia observamos el comportamiento contrario: entre el curso 2009-2010 y el 2012-2013 aumentó el índice de cobertura desde el 26% al 63%, superando ampliamente el promedio y los valores de la enseñanza no obligatoria. Otras regiones en donde el porcentaje de cobertura aumentó en 2012-2013, tanto en la educación obligatoria como en la no obligatoria, fueron Aragón, Cantabria y la Comunidad Valenciana. Además, en el caso de la obligatoria, encontramos las Comunidades de Región de Murcia, La Rioja y –como ya indicamos– el País Vasco; y, en el de la enseñanza no obligatoria, Cataluña. No obstante, salvo estos casos mencionados, en la mayoría de las regiones disminuyó en el último año la cobertura de las ayudas, tanto en la enseñanza obligatoria como en la no obligatoria.

8.3. Indicadores de cuantía de las ayudas.

Los datos disponibles permiten comprobar cómo en la primera década del siglo XXI el gasto público en becas y ayudas fue creciendo, continuando con la etapa expansiva iniciada a finales del siglo XX (San Segundo, 2001). Entre el año 2000 y el 2009 el conjunto de los fondos destinados a esta política se incrementaron en un 190% en los niveles de enseñanza obligatoria, infantil y especial (pasando de ser casi 145 millones de euros a alcanzar los 420 millones), aumentando aún más el porcentaje en el caso de

las enseñanzas post-obligatorias¹³⁷, con un incremento del 237% (subiendo de los 127 millones de euros a los 428 millones y, gracias a ello, superando las cuantía correspondiente a los niveles anteriores). A partir de la crisis de 2008 nos encontramos con dos situaciones diferentes: por un lado, el importe de las enseñanzas obligatorias, infantil y especial se redujo en un 14%, principalmente debido al recorte del 32% de los fondos destinados a la ESO; por otro, las ayudas en las enseñanzas post-obligatorias siguieron creciendo moderadamente (en un 12%), gracias sobre todo al incremento en un 30% de los fondos destinados a PCPI (aunque los Ciclos de FP aumentaron también en un 17%).

Para profundizar en el estudio, en este apartado hemos realizado, en primer lugar, el análisis de la cuantía media de las becas (que hemos calculado a partir de la división del importe total de las mismas entre el número de beneficiarios) para los distintos niveles educativos de la Enseñanza de Régimen general no universitaria, en los tres cursos escolares seleccionados, enlazando con los resultados del apartado anterior. En segundo lugar, analizamos el importe de las becas y ayudas correspondientes a cada Administración educativa financiadora, esto es, el Ministerio de Educación, por un lado, y las Consejerías/Departamentos de Educación de las Comunidades Autónomas, por otro, con objeto de observar la evolución tanto de las cuantías como del peso sobre el total de los fondos públicos que corresponde a cada administración. Y, por último, en tercer lugar se analiza cómo se han repartido dichos fondos públicos centrales y regionales entre los principales tipos de becas y ayudas al estudio concedidas en los cursos escolares objeto de estudio.

8.3.1. Análisis de la cuantía media de las becas y ayudas por niveles educativos

En la tabla 8.4., donde se recogen los datos correspondientes a la enseñanza infantil, obligatoria, y post-obligatoria (Bachillerato y FP), observamos que la cuantía media de las becas y ayudas varía notablemente entre los diversos niveles educativos y entre las diferentes regiones.

En el curso 2000-2001, el importe medio de la beca en *enseñanza infantil* era casi cuatro veces el de promedio de las enseñanzas obligatorias, encontrando las mayores asignaciones en Canarias y Aragón. En este nivel educativo existía inicialmente bastante homogeneidad en la cuantía media de la ayuda, ya que diez de las

¹³⁷ Incluyendo las ayudas destinadas a los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI).

diecisiete CC.AA. entregaron 481 euros de media a las familias: Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Región de Murcia. Las Comunidades de Baleares, Navarra, País Vasco y Madrid (a falta de información estadística de La Rioja) se quedaron bastante por detrás, con ayudas que oscilaban entre los 230 y los 270 euros.

Tabla 8.4. Importe nominal anual medio de becas y ayudas por alumno (expresado en euros; enseñanza infantil, obligatoria y postobligatoria).

Importe medio	2000-2001			2009-2010			2012-2013			Var. %2000-2009			Var. %2009-2012		
	E.Inf.	E.Oblig.	E.Post.	E.Inf.	E.Oblig.	E.Post.	E.Inf.	E.Oblig.	E.Post.	E.Inf.	E.Oblig.	E.Post.	E.Inf.	E.Oblig.	E.Post.
TOTAL CC.AA.	412,5	112,5	692,4	397,0	221,3	1.195,3	551,0	283,0	1.273,2	-3,8	96,7	72,6	38,8	27,9	6,5
Andalucía	480,8	72,1	881,6	404,6	407,9	1.277,0	457,5	490,9	1.399,2	-15,8	465,6	44,9	13,1	20,3	9,6
Aragón	495,2	125,2	591,7	249,7	482,5	1.294,3	295,8	261,9	1.298,3	-49,6	285,5	118,7	18,5	-45,7	0,3
Asturias	480,8	72,1	760,3	599,8	117,1	1.204,7	795,1	118,2	1.268,5	24,8	62,3	58,4	32,6	1,0	5,3
Baleares	230,3	180,3	646,6	644,4	232,9	1.188,8	825,7	279,4	1.227,1	179,8	29,2	83,8	28,1	19,9	3,2
Canarias	546,0	158,8	835,4	151,9	199,5	1.028,3	136,4	206,2	1.306,2	-72,2	25,7	23,1	-10,2	3,3	27,0
Cantabria	480,8	72,1	601,0	587,6	588,9	966,4	385,4	315,6	999,1	22,2	716,5	60,8	-34,4	-46,4	3,4
C. y León	480,9	72,1	709,6	708,3	120,5	1.316,1	652,5	147,6	1.268,2	47,3	67,1	85,5	-7,9	22,5	-3,6
C.-La Mancha	480,8	72,1	786,6	755,0	830,3	1.268,7	767,2	778,9	1.402,4	57,0	1051,2	61,3	1,6	-6,2	10,5
Cataluña	480,8	138,8	565,3	1.150,1	194,3	1.209,8	1.008,2	979,6	1.313,5	139,2	40,0	114,0	-12,3	404,2	8,6
C. Valenciana	480,8	105,3	498,1	1.160,6	337,7	1.203,4	478,3	231,8	1.306,0	141,4	220,8	141,6	-58,8	-31,3	8,5
Extremadura	480,7	58,3	975,8	241,5	144,8	1.541,5	785,1	776,2	1.647,1	-49,8	148,4	58,0	225,1	436,2	6,8
Galicia	480,7	73,0	458,8	1.193,1	192,3	1.008,4	1.308,9	183,2	888,8	148,2	163,5	119,8	9,7	-4,7	-11,9
Madrid	270,4	146,1	509,7	393,2	156,2	1.156,9	919,2	421,4	1.186,7	45,4	6,9	126,9	133,8	169,8	2,6
Murcia	480,8	100,7	720,5	289,5	260,7	1.291,7	947,0	179,4	1.389,9	-39,8	158,9	79,3	227,1	-31,2	7,6
Navarra	234,4	72,1	403,3	477,9	166,6	1.058,3	1.097,3	1.117,7	925,9	103,9	131,0	162,4	129,6	570,9	-12,5
País Vasco	258,3	246,4	516,4	443,0	402,9	570,5	574,9	373,6	475,3	71,5	63,5	10,5	29,8	-7,3	-16,7
Rioja	...	72,1	464,4	441,1	307,6	1.103,8	415,0	367,9	1.143,6	...	326,4	137,7	-5,9	19,6	3,6

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Entre 2000 y 2009 la situación cambió en gran medida, encontrando comportamientos muy dispares a nivel territorial: si bien la mayoría de las regiones aumentó la cuantía media de sus becas y ayudas –especialmente Galicia, Comunidad Valenciana y Cataluña, que superaron los 1.150 euros–, tuvo lugar una reducción general del 4% originada por las disminuciones en el importe asignado por parte de Canarias, Extremadura, Región de Murcia y Aragón. En todas ellas, salvo en Extremadura, tuvo lugar un aumento del número de destinatarios, especialmente en el caso de Canarias (pasó de 3.000 a casi 22.000 becarios). No obstante, aunque este hecho pudo representar una mayor presión sobre la financiación pública, no tuvo por qué conllevar una caída de la cuantía de la beca, ya que se trata en última instancia de una decisión política.

En 2009 y 2012, sin embargo, la enseñanza infantil tuvo un incremento muy superior al del resto de los niveles educativos (cerca del 40%), causado principalmente por los incrementos en Extremadura, Región de Murcia, Madrid y Navarra, que aumentaron la asignación media en alrededor de 500-600 euros. No obstante, las cuatro

Comunidades coinciden en una caída muy significativa del número de estudiantes beneficiarios, especialmente en el caso de Madrid, donde de cerca de 130.000 becarios pasaron de ser aproximadamente 44.000. En este último año Canarias de nuevo redujo el importe (debido en este caso a una reducción de los fondos), al igual que Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y La Rioja. La Comunidad Valenciana fue la que lo hizo en mayor medida (en un 60%, restando cerca de 700 euros a la cuantía media), observando que tuvo lugar un incremento del número de beneficiarios, que pasaron de ser 675 estudiantes a casi 21.500, aumentando en mayor medida que el incremento de los fondos destinados entre esos años.

En las *enseñanzas obligatorias* (Primaria y Secundaria), partiendo de importes inferiores en comparación con la enseñanza infantil y la enseñanza especial, se observa un elevado incremento en la cuantía media, a nivel general, entre 2000 y 2009 (del 97%), muy superior al del resto de niveles educativos, que siguió aumentando (en un 28%) entre 2009 y 2012. Dentro de este nivel, se observa en los tres cursos que las cuantías correspondientes a Primaria son superiores a las de la ESO y la diferencia entre ambos importes ha ido aumentando a lo largo de los años.

Las Comunidades con mayor gasto en ayudas por alumno en 2000-2001 fueron País Vasco (que en este nivel educativo se colocó a la cabeza, con un importe medio de 246 euros, notablemente superior al resto); Canarias y Aragón (como también sucedió en enseñanza infantil); Baleares y Madrid que, como en el caso del País Vasco, son de las regiones con mayor asignación por alumno en enseñanzas obligatorias, junto con Cataluña, Comunidad Valenciana y Región de Murcia. De nuevo se observa homogeneidad en los importes medios de las Comunidades antes señaladas en el caso de educación infantil, en 72 euros de cuantía media –con las excepciones ya señaladas de Cataluña, Comunidad Valenciana y Región de Murcia, y la de Extremadura, que fue la región con menor asignación media (58 euros)– y sumándose a ellas Navarra y La Rioja.

Entre 2000 y 2009 se duplicó la media general, volviendo a desaparecer dicha homogeneidad. Los mayores incrementos los encontramos, en este caso, en las regiones con menor PIB pc –Castilla-La Mancha, Andalucía, Región de Murcia y Extremadura– junto con Cantabria, La Rioja, Aragón y, como sucedió en la enseñanza infantil, la Comunidad Valenciana y Galicia. En ninguna región se muestran reducciones, aunque las que menos crecieron en su importe medio fueron Madrid (7%) y, a cierta distancia, Canarias (26%). En el primer caso, debido a que los fondos crecieron prácticamente en

la misma proporción que el número de destinatarios, duplicándose en ambos casos; respecto a Canarias, se debió a que tanto los fondos como los destinatarios disminuyeron, a diferencia de lo sucedido en educación infantil.

Entre 2009 y 2012, de nuevo el importe medio general aumentó (en un 28%), encontrando regiones que lo hicieron en una proporción muy superior, como son Navarra, Extremadura, Cataluña y Madrid (con aumentos del 571%, 436%, 404% y 170%, que se tradujeron en 951, 785, 631 y 265 euros de media adicionales, respectivamente). En todos los casos fue debida a una reducción del número de becarios por muy encima de la reducción de los fondos destinados a becas y ayudas. Y a pesar del incremento general también encontramos reducciones en este curso con respecto al 2009-2010, que corresponden a Cantabria, Aragón, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, País Vasco, Castilla-La Mancha y Galicia, encontrando las tres siguientes causas:

- En Cantabria aumentó el número de destinatarios, pero se redujeron los fondos;
- Sin embargo en Aragón, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, País Vasco y Galicia sí aumentaron los fondos, pero lo hicieron en menor proporción que el número de estudiantes beneficiarios;
- Castilla-La Mancha fue la única comunidad en la que disminuyeron ambas variables, pero la reducción de los fondos fue superior a la del número de becarios.

Respecto a las *enseñanzas post-obligatorias* (Bachillerato y Ciclos de Formación Profesional de Grado Medio y Grado Superior), comprobamos que el importe medio aumentó, a nivel general, en ambos períodos (aunque en menor proporción que las enseñanzas obligatorias), pasando de los casi 700 euros de media en el curso 2000-2001 a los 1.273 euros en el 2012-2013. En los primeros diez años, el mayor incremento lo registraron las becas y ayudas correspondientes a Bachillerato (que aumentaron en un 88%, pasando de 585 euros a 1.098 euros) junto con las de FP de Grado Medio (que crecieron en un 77%, desde los 706 euros a los 1.250 euros); no obstante, la FP en su conjunto creció veinte puntos porcentuales menos, debido sobre todo a los Ciclos de Grado Superior. A partir del 2009, el principal incremento lo encontramos en los Ciclos de Grado Medio, que aumentaron un 13% (frente al 4% correspondiente tanto a Bachillerato como a los Ciclos de Grado Superior).

En el año 2000, siete Comunidades superaban la cuantía media total de 692 euros: Extremadura, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y Región de Murcia –con menor PIB pc– junto con Asturias y Castilla-León, todas ellas con mayores importes en las ayudas destinadas a FP respecto a Bachillerato. Por debajo de los 500 euros de ayuda se encontraban la Comunidad Valenciana, La Rioja, Galicia y, en último lugar, Navarra con 403 euros de ayuda en términos medios. Salvo en la comunidad gallega, en el resto también las mayores cuantías se destinaban a los estudiantes de Ciclos Formativos.

Sin embargo, en el 2009, observamos que Navarra fue comunidad que experimentó un mayor crecimiento, muy por encima del 73% de crecimiento medio, equiparándose al resto de Comunidades con ayudas por encima de los 1000 euros. Otras regiones que también superaron de forma significativa dicho crecimiento medio fueron la Comunidad Valenciana, La Rioja y Galicia –realizando de esta forma también un esfuerzo muy importante para nivelarse con el resto de Comunidades– junto con Aragón, Cataluña y Madrid. No obstante, en este curso Extremadura siguió siendo la región con mayor cuantía media (1.541 euros), junto con Región de Murcia (1.292 euros), Andalucía (1.277 euros) y Castilla-La Mancha (1.269 euros), por delante de Madrid y, sobre todo, del País Vasco, que destinó en este curso 570 euros de media (lo cual supuso un incremento del 10% respecto al 2000-2001).

En el 2012, Canarias –que se había quedado un poco rezagada respecto del resto de regiones con menos PIB pc– fue la comunidad con mayor aumento en la cuantía media, junto con Castilla-La Mancha, Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Región de Murcia. No obstante, las circunstancias que motivaron dichos incrementos fueron muy distintas:

- En el caso de Canarias, tuvo lugar por una disminución del importe total de las ayudas por debajo de la disminución del número de becario;
- Sin embargo, en Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Región de Murcia fue justo lo contrario, al producirse en estas regiones un incremento del importe total superior al aumento de estudiantes beneficiarios;
- En el caso de Castilla-La Mancha, también aumentó la cuantía total de las ayudas pero estuvo acompañada de una ligera disminución en el número de becarios.

Castilla y León, que en el 2009 se encontraba entre las de mayor asignación media (con un importe de 1.316 euros), en este curso se desplazó varias posiciones hacia atrás al

reducir en un 4% la asignación media. No obstante, fueron más notables las disminuciones del País Vasco (17%), Navarra y Galicia (ambas del 12%). De estas cuatro regiones, sólo en Galicia la reducción se produjo en mayor medida en los Ciclos Formativos de Grado Medio, mientras que en Navarra y País Vasco el principal recorte tuvo lugar en las cuantías medias de Bachillerato. A su vez, Castilla y León fue la única en las que disminuyeron tanto el importe total como el número de becarios, siendo mayor la reducción en el primer caso; en las otras tres Comunidades, sin embargo, la reducción en la cuantía total estuvo acompañada de un aumento de los destinatarios.

Por último, cabe señalar que el hecho de que la mayor asignación media de las becas y ayudas corresponda a los Ciclos Formativos, respecto a Bachillerato, y que, a su vez, los mayores incrementos a lo largo de estos tres cursos se produjeran en los Ciclos de grado medio, refleja el carácter redistribuidor de los programas de becas ya que, en términos generales, el alumnado de Formación Profesional se corresponde con un entorno socioeconómico más desfavorecido que la media (San Segundo, 2001).

8.3.2. Análisis del importe de las becas y ayudas por Administración educativa financiadora

En un sistema educativo descentralizado como el español, se ha planteado con frecuencia el debate acerca de la conveniencia de la descentralización de la política de becas para el conjunto de las regiones. Como señalábamos en el Capítulo II, la descentralización del sector público se reconoce como una decisión positiva –desde el punto de vista económico– siempre que permita mejorar la eficiencia y/o equidad en un área determinada de intervención pública. En términos generales, se considera que la actuación de los gobiernos regionales puede ayudar a mejorar la eficiencia del sistema educativo, al favorecer la toma de decisiones de forma más ajustada a las necesidades de los usuarios frente a una gestión centralizada (Albi *et al.*, 2000). Sin embargo, no se confía tanto en la conveniencia de la descentralización de las políticas con claros objetivos redistributivos, como es el caso de las becas y ayudas al estudio. De esta manera, como señala M^a Jesús San Segundo (2001) los objetivos de equidad, en general, y los de igualdad de oportunidades, en particular, se suelen asignar a los gobiernos centrales en mayor medida que a los regionales y locales, tanto en Europa como a nivel mundial.

En el caso de España, donde las competencias no han sido transferidas a las CC.AA. (con la excepción del País Vasco), dentro de los datos estadísticos ofrecidos por el MECD respecto a cuantía de las becas y ayudas asignadas a cada curso escolar, aparece desglosado el importe de las becas y ayudas por administración educativa financiadora, esto es, el que corresponde a la Administración central (el propio Ministerio de Educación) y las Administraciones de las CC.AA. (Consejerías/Departamentos de Educación).

En la tabla 8.5 queda recogido el importe total del conjunto de las administraciones, diferenciando entre el concedido por el MECD del asignado directamente por las diferentes CC.AA. a partir de sus respectivos presupuestos en gasto educativo. En primer lugar, observamos que –en los tres cursos– el peso de las ayudas del MECD sobre el total es notablemente superior al de las CC.AA., mostrando el carácter centralizado de esta política. Sin embargo, entre 2000 y 2009 encontramos una variación de más de diez puntos porcentuales que perdió el MECD a favor de las Administraciones regionales y que prácticamente se mantuvo en el 2012. Es decir, las Comunidades autónomas, a pesar de no tener transferidas las competencias en materia de becas y ayudas al estudio, han ido aumentando su participación desde el año 2000.

Tabla 8.5. Importe de las becas y ayudas en ENU por admón. educativa financiadora.

Importe becas y ayudas (miles de euros)				Variación (%)		Peso sobre el total (%)		
Curso	2000-2001	2009-2010	2012-2013	2000-2009	2009-2012	2000-2001	2009-2010	2012-2013
TOTAL	294.526,01	876.173,49	876.070,15	197,49	-0,01	100	100	100
MECD	201.764,50	498.420,17	524.052,91	147,03	5,14	68,5	56,9	59,8
Total CCAA	92.761,51	377.753,33	352.017,24	307,23	-6,81	31,5	43,1	40,2

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Podemos observar que entre el año 2000 y el 2009 la cuantía total prácticamente se triplicó, con un incremento de casi el 200%, debido fundamentalmente al crecimiento de los fondos asignados por las Comunidades Autónomas, que se cuadruplicaron. No obstante, aunque las asignaciones por parte de la administración central crecieron la mitad que las autonómicas, supusieron 296.655.670 euros más a repartir entre las regiones. Entre el 2009 y el 2012, sin embargo, se aprecia una ligera disminución de los fondos totales, debida a la reducción del 7% de las ayudas por parte de las CC.AA. que superaron el incremento del 5% correspondiente al MECD. Es decir, entre los recortes

educativos de las Administraciones autonómicas se encuentran los fondos destinados a los programas de becas y ayudas.

No obstante, observando con más detalle los datos correspondientes a estos dos últimos años, y diferenciando los importes correspondientes a las enseñanzas obligatorias, infantil y especial, por un lado, y las post-obligatorias por otro¹³⁸, comprobamos que el incremento del 5% del MECD esconde un recorte del 25% en las ayudas correspondientes a los niveles obligatorios, infantil y especial, que se vio compensado con el incremento de casi el 13% en las post-obligatorias. Y, sin embargo, la caída del 7% de las CC.AA. en realidad se corresponde con una disminución proporcionalmente inferior (en el caso de las enseñanzas obligatorias, infantil y especial) y de un aumento proporcionalmente superior (en el de las post-obligatorias) al correspondiente, en cada caso, al MECD.

Para ello debemos fijarnos en la tabla 8.6, donde a su vez podemos observar diferentes pautas entre las CC.AA., mostrando un comportamiento diverso entre las regiones. En el año 2009, las Comunidades que mayor cantidad de fondos adicionales destinaron a becas y ayudas en el total de enseñanzas no universitarias correspondieron, en primer lugar, a Andalucía, seguida de Madrid, País Vasco, Comunidad Valenciana, Castilla León y Castilla-La Mancha. Por otro lado, los menores importes totales se correspondieron con Cataluña, Aragón, Cantabria, Baleares y, en último lugar, La Rioja.

En el año 2012, comprobamos que hubo un cambio significativo en estas posiciones, especialmente en lo que se refiere a las Comunidades con menor gasto en becas y ayudas: si bien Andalucía mantuvo la primera posición, ya que siguió aumentando las ayudas en todos los niveles (principalmente en las enseñanzas post-obligatorias), Castilla-La Mancha, Cataluña y Extremadura pasaron a ser las regiones con menor importe en las enseñanzas no universitarias, debido a las disminuciones que aplicaron de entre el 85% y casi el 100%. Pero es importante señalar que nos encontramos con tres situaciones diferentes:

¹³⁸ La *Estadística de las becas y ayudas al estudio* del MECD ofrece información agregada de los importes correspondientes conjuntamente a las enseñanzas obligatorias, Educación infantil y Educación especial, y los diferencia de las becas y ayudas asignadas en las enseñanzas postobligatorias no universitarias.

Tabla 8.6. Importe desglosado por CC.AA. de las becas y ayudas en ENU (2009-2012)¹³⁹

Miles de euros	2009-2010		2012-2013		Variaciones % 2009-2012		
	Total E.I.O.E.	Total E.P.O.	Total E.I.O.E.	Total E.P.O.	Total E.I.O.E.	Total E.P.O.	TOTAL ENU
Total Admones.	421.257,10	454.916,40	363.590,62	512.479,53	-13,69	12,65	-0,01
MECD	96.154,94	402.265,23	72.543,31	451.509,59	-24,56	12,24	5,14
Total CC.AA.	325.102,16	52.651,17	291.047,31	60.969,94	-10,48	15,80	-6,81
Andalucía	75.418,05	34.749,62	85.804,33	50.977,65	13,77	46,70	24,16
Aragón	1.776,05	607,97	6.463,18	0,00	263,91	-100,00	171,11
Asturias	5.686,66	166,14	1.690,99	218,28	-70,26	31,38	-67,38
Baleares	1.042,87	19,93	589,53	0,00	-43,47	-100,00	-44,53
Canarias	8.929,13	1.032,17	8.487,91	28,13	-4,94	-97,27	-14,51
Cantabria	1.950,17	272,86	1.397,12	317,21	-28,36	16,25	-22,88
C. y León	23.585,55	845,17	11.730,10	505,64	-50,27	-40,17	-49,92
C.-La Mancha	9.109,92	1.820,63	283,82	225,36	-96,88	-87,62	-95,34
Cataluña	764,64	1.652,70	356,40	0,00	-53,39	-100,00	-85,26
C. Valenciana	49.023,04	3,26	58.089,13	3,23	18,49	-0,74	18,49
Extremadura	5.025,67	22,00	54,44	101,61	-98,92	361,98	-96,91
Galicia	3.923,83	1.663,37	19.533,95	852,53	397,83	-48,75	264,88
Madrid	91.006,07	156,86	46.001,15	259,00	-49,45	65,11	-49,26
Murcia	3.359,23	269,49	5.295,25	16,12	57,63	-94,02	46,37
Navarra	576,20	1.012,11	130,38	385,01	-77,37	-61,96	-67,55
País Vasco	43.265,30	8.255,50	44.355,69	6.985,47	2,52	-15,38	-0,35
Rioja	659,80	101,38	783,95	94,70	18,82	-6,59	15,43

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

- Castilla-La Mancha redujo en gasto en todos los niveles, siendo en mayor proporción el recorte en los niveles obligatorios, infantil y especial (precisamente donde más disminuyó el MECD sus ayudas) ;
- Cataluña, por el contrario, no destinó ni un solo euro a las enseñanzas post-obligatorias, por lo que el recorte fue mayor que en los niveles anteriores (como también sucedió en las Baleares); y
- Extremadura, sin embargo, casi multiplicó por cinco los fondos destinados a las enseñanzas post-obligatorias pero este incremento no fue suficiente para compensar la reducción cercana al 100% de las ayudas en los niveles anteriores.

Debido a estos cambios, La Rioja pasó a situarse por encima de estas Comunidades en la cuantía de sus becas regionales que, aunque cayeron en un 7% en los niveles post-obligatorios, aumentaron en casi un 20% en los obligatorios, infantil y especial. También cabe mencionar el caso de Galicia, que también quintuplicó sus ayudas destinadas al nivel obligatorio, infantil y especial, compensando las reducciones del MECD en este ámbito. Aragón representa otro caso en el que las ayudas en las enseñanzas obligatorias, infantil y especial se incrementaron de forma muy significativa

¹³⁹ Las siglas E.I.O.E. se corresponden con Enseñanzas Infantil, Obligatorias y Especial. Las siglas E.P.O. significan Enseñanzas Post-obligatorias.

en este año (el importe se multiplicó por cuatro), aunque tampoco destinó fondos a las enseñanzas post-obligatorias, como Cataluña y Baleares.

Por otro lado, Madrid y Asturias son dos casos particulares al aumentar las ayudas en los niveles postobligatorios (en un 65% y un 31%, respectivamente) mientras que redujeron en gran medida los fondos asignados a los niveles anteriores (en un 50% y un 70%, respectivamente). El País Vasco, sin embargo, hizo todo lo contrario, reduciendo en un 15% las ayudas en las enseñanzas post-obligatorias y aumentando en un 2,5% las asignadas a enseñanza obligatoria, infantil y especial.

Por lo tanto, tras la crisis económica, en los niveles anteriores a las enseñanzas post-obligatorias, nos encontramos con Comunidades que compensaron la reducción de los fondos asignados por la Administración central –como fue el caso de Andalucía, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, La Rioja, País Vasco, Galicia y Aragón (estas dos últimas en mayor proporción)– mientras que otras agudizaron la disminución en las ayudas del MECD reduciendo también las concedidas a nivel regional, como sucedió en el resto de Comunidades, correspondiendo los mayores recortes a dos de las regiones con menor PIB pc –Extremadura y Castilla-La Mancha– junto con otras con mayor PIB pc –Madrid, Navarra, Cataluña, Baleares, Castilla y León y Asturias–. En los niveles post-obligatorios, donde las ayudas del MECD aumentaron, algunas regiones reforzaron dichas cuantías con mayores asignaciones regionales –especialmente Extremadura, Andalucía y Madrid– mientras que otras prácticamente no concedieron fondos (Canarias, Región de Murcia y Castilla-La Mancha) o los anularon (Cataluña, Aragón y Baleares).

8.3.3. Análisis de la distribución de los fondos por tipos de becas y ayudas

Los programas de becas están diseñados para cubrir diferentes tipos de necesidades, que van desde los gastos de matriculación y otros servicios de enseñanza (por razón de la condición jurídica del Centro educativo), los costes de los libros, transporte, comedor, etc., hasta los *costes indirectos o costes de oportunidad* de los estudios, que se corresponden con el valor que tendría el tiempo dedicado al estudio en su mejor uso alternativo¹⁴⁰. Para cubrir este coste de oportunidad, concretamente para los jóvenes de

¹⁴⁰ En las enseñanzas post-obligatorias (Bachillerato y FP), los estudiantes han alcanzado la edad legal para poder acceder al mercado de trabajo en España (a partir de los 16 años), de forma que se considera

menos ingresos, existen las *ayudas compensatorias* con las que, como su propio nombre indica, se trata de compensar a las familias con rentas más bajas por la no incorporación del estudiante al mercado de trabajo. Se concentra de esta forma la ayuda financiera en las familias que probablemente no podrían renunciar a los ingresos que obtendrían sus hijos de no tener que dedicarse a tiempo completo a estudiar.

De este forma, dentro del conjunto de becas y ayudas a la educación correspondientes a las enseñanzas no universitarias (ver anexo III), nos vamos a centrar en los seis programas que recogen el 90% del importe total y que se encuentran más directamente relacionados con las necesidades señaladas (ver tabla 8.7). Estos son: *Enseñanza, Compensatoria, Transporte, Comedor, Libros de texto y material didáctico y Necesidades educativas específicas* (Educación especial).

Tabla 8.7. Peso de los principales tipos de becas y ayudas en las ENU.

Peso de las becas y ayudas (%)	2000-2001			2009-2010			2012-2013		
	TOTAL	MECD	CC.AA.	TOTAL	MECD	CC.AA.	TOTAL	MECD	CC.AA.
Enseñanza	8,13	10,91	2,09	5,32	2,03	9,66	5,45	2,32	10,10
Compensatoria	23,24	33,11	1,77	26,40	43,39	3,99	34,49	51,61	9,00
Transporte	9,19	7,17	13,58	5,56	5,82	5,22	6,90	6,53	7,45
Comedor	16,56	0,00	52,59	21,41	0,00	49,66	18,95	0,00	47,15
Libros y material	27,58	29,96	22,41	20,75	21,33	19,98	15,88	13,91	18,80
Nec. educ. especiales	5,47	7,79	0,43	6,11	10,41	0,44	7,62	12,37	0,55
Peso de los seis programas sobre el total de las ayudas ENU (%)	90	89	93	86	83	89	89	87	93

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Partiendo del crecimiento en el gasto educativo entre 2000 y 2009 señalado anteriormente, en la tabla 8.7 también podemos apreciar cómo los fondos asignados al conjunto de programas aumentaron de forma muy significativa entre dichos años –sobre todo en el caso de las CC.AA.– mientras que entre 2009-2012 nos encontramos con un incremento del 5,4% en el caso del MECD frente a la disminución del 6,81% por parte de conjunto de Comunidades. Dentro de esta evolución general, si nos fijamos en las variaciones correspondientes a los seis programas mencionados y diferenciamos entre las dos administraciones educativas, llegamos a apreciaciones muy interesantes.

que el coste de oportunidad de continuar estudiando se puede aproximar a través de la valoración del tiempo de estos jóvenes en el mercado de trabajo.

Tabla 8.8. Variación porcentual por tipos de becas y ayudas al estudio.

Variación porcentual por tipos de ayudas	Var. % 2000-2009			Var. % 2009-2012		
	TOTAL	MECD	CC.AA.	TOTAL	MECD	CC.AA.
Total ayudas ENU	197,49	147,03	307,23	-0,01	5,14	-6,81
Enseñanza	94,68	-54,02	1.781,56	2,33	20,30	-2,65
Compensatoria	238,00	223,76	817,78	30,61	25,06	110,34
Transporte	80,04	100,55	56,49	24,08	17,98	33,05
Comedor	284,52	...	284,52	-11,51	...	-11,51
Libros y material	123,77	75,87	263,04	-23,49	-31,41	-12,35
Nec. educ. especiales	232,28	230,05	320,27	24,64	24,94	15,34

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

En el caso de la distribución por parte del MECD, en el curso 2000-2001 el programa que más fondos recibía (ver tabla 8.7.) era el de las ayudas compensatorias, seguido del de libros y materiales, enseñanza, necesidades educativas específicas y, en último lugar (respecto a estos seis programas), el de transporte. Entre dicho curso y el de 2009-2010, las ayudas compensatorias siguieron teniendo el mayor peso dentro del total, seguidas de las becas de libros (que, sin embargo, lo redujeron en casi nueve puntos porcentuales); pero el programa que más aumentó el volumen de fondos fue el de necesidades educativas específicas, colocándose a continuación de las becas de libros. Estas variaciones también se observan en la tabla 8.8., comprobando en la columna correspondiente al MECD que las ayudas para necesidades educativas crecieron entre esos dos cursos en un 230%, porcentaje muy similar al de las ayudas compensatorias y muy por encima del crecimiento del conjunto de ayudas destinadas a educación no universitaria.

Los fondos para cubrir necesidades educativas específicas incluyen todas las ayudas individualizadas (independientemente del tipo: transporte, comedor, etc.) destinadas específicamente al alumnado de educación especial junto con las destinadas a atender las necesidades específicas de apoyo educativo del alumnado de cualquier nivel de enseñanza (es decir, que se encuentre matriculado en centros ordinarios en lugar de en centros específicos). Al principio del capítulo señalábamos el recorte del 80% de los beneficiarios directos de Educación especial, así como el recorte del importe de las becas de dicho nivel educativo, lo cual nos indicaría que el principal destino de estas ayudas (que también se concedieron en los niveles post-obligatorios, aunque en menor medida) fueron los alumnos matriculados en los centros educativos ordinarios.

El programa de transporte también tuvo un aumento notable, al duplicar sus ayudas, que son particularmente importantes en las poblaciones rurales, donde es más necesario el desplazamiento desde el domicilio familiar del estudiante al Centro educativo, por la elevada distancia existente entre ambos. Las ayudas correspondientes a enseñanza, sin embargo, quedaron en último lugar –respecto a estos seis programas– debido al recorte en un 54% de los fondos asignados. Es importante señalar que estas ayudas están destinadas a la matriculación y otros servicios de enseñanza con objeto de reducir los gastos determinados por razón de la condición jurídica del centro. Dicho de otro modo, bajo este concepto de "enseñanza" se alude a las ayudas destinadas al pago de la matrícula y mensualidades, fundamentalmente, en Centros privados o en concertados (para las etapas que no estuvieran concertadas: Bachillerato, etc.). Entre 2009 y 2012, sin embargo, la ayudas en enseñanza aumentaron en un 20% –un incremento superior al correspondiente a los fondos destinados a transporte– mientras que las de los libros disminuyeron en un 31%.

Los recortes de las ayudas en libros y material didáctico por parte del MECD también estuvieron acompañados por los correspondientes en las CC.AA., agravando el problema de un gran número de familias que dependían de estas ayudas. Como señalan González-Bueno *et al.* (2012), regiones como Castilla-La Mancha y Galicia, que habían sido pioneras en la gratuidad universal de los libros de texto a través de programas de préstamo y reutilización, a partir de 2009 suprimieron las ayudas y las sustituyeron por sistemas de becas con un menor alcance. También en la Comunidad de Madrid encontramos otro ejemplo, al eliminar las becas a los libros y cuadernos de ejercicios de los niños de educación infantil, de 3 a 6 años. A pesar de ello, el “orden” en cuanto al peso relativo de las ayudas se mantuvo como en el 2009, aumentando tanto en el programa de compensatoria como en el de necesidades educativas específicas, así como los fondos asignados en ambos casos.

En el caso del peso de las *ayudas de compensatoria*, a lo largo del período tuvo un lugar un aumento desde el 33% hasta alcanzar el 52% de unos fondos que, a su vez, se fueron incrementando. Esta evolución es un claro signo de la importancia que han tenido estas ayudas para las familias que se vieron perjudicadas en mayor medida por los efectos de la crisis económica en España, a la vez que es signo del incremento del número de ellas que han necesitado esos fondos a partir del 2009. El MECD no ofrece información estadística sobre el número de beneficiarios, pero sí sobre el número de becas y ayudas concedidas, así como el importe total de las mismas y cómo se

distribuyen entre las diferentes Comunidades Autónomas. A partir de estos datos, hemos calculado la cuantía media de las ayudas compensatorias concedidas en 2009-2010 y en 2012-2013 por el MECD, junto con las variaciones que tuvieron lugar entre ambos años, reflejando toda esta información en la tabla 8.9, que se presenta a continuación.

Tabla 8.9. Número, importe y cuantía media de las ayudas compensatorias del MECD¹⁴¹.

Ayudas compensatoria	Número		Var. (%)	Importe (miles €)		Var. (%)	Cuantía media (€)		Var. (%)
	2009-2010	2012-2013		2009-2010	2012-2013		2009-2010	2012-2013	
Total MECD	104.089	125.502	20,6	216.273,7	270.482,1	25,1	2.077,8	2.155,2	3,7
Andalucía	36.478	41.969	15,1	75.197,0	88.956,0	18,3	2.061,4	2.119,6	2,8
Aragón	1.010	1.572	55,6	2.121,5	3.468,0	63,5	2.100,5	2.206,1	5,0
Asturias	1.775	1.925	8,5	3.751,3	4.313,7	15,0	2.113,4	2.240,9	6,0
Baleares	922	1.065	15,5	1.991,4	2.291,7	15,1	2.159,9	2.151,8	-0,4
Canarias	8.156	8.563	5,0	17.014,2	18.049,7	6,1	2.086,1	2.107,9	1,0
Cantabria	1.131	1.369	21,0	2.362,1	3.083,4	30,5	2.088,5	2.252,3	7,8
C. y León	4.642	5.000	7,7	9.630,9	10.604,8	10,1	2.074,7	2.121,0	2,2
C.-La Mancha	5.832	7.248	24,3	11.823,1	15.161,5	28,2	2.027,3	2.091,8	3,2
Cataluña	6.208	9.653	55,5	13.269,5	22.404,8	68,8	2.137,5	2.321,0	8,6
C.Valenciana	12.566	17.044	35,6	26.486,6	37.401,3	41,2	2.107,8	2.194,4	4,1
Extremadura	5.480	6.649	21,3	11.320,9	13.758,5	21,5	2.065,9	2.069,3	0,2
Galicia	7.403	7.529	1,7	15.542,8	16.639,5	7,1	2.099,5	2.210,1	5,3
Madrid	6.757	8.012	18,6	13.976,4	17.767,7	27,1	2.068,4	2.217,6	7,2
Murcia	4.135	5.876	42,1	8.538,1	12.457,8	45,9	2.064,8	2.120,1	2,7
Navarra	402	632	57,2	798,0	1.288,7	61,5	1.985,2	2.039,1	2,7
País Vasco	14	1	-92,9	35,4	2,6	-92,6	2.525,0	2.600,0	3,0
La Rioja	231	365	58,0	484,3	783,3	61,7	2.096,6	2.146,0	2,4

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Observando los datos comprobamos que los fondos destinados por parte del MECD a este programa aumentaron en mayor proporción que el número de becas, dando lugar a un ligero incremento de cerca del 4% en la cuantía media de las mismas. En el 2009-2010 las principales destinatarias de dichas ayudas (tanto en número como en importe total) fueron Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias, Galicia y Madrid. Cataluña, que se encontraba por detrás de la comunidad madrileña, en el 2012-2013 pasó a situarse por delante de ella y de Canarias, quedando Galicia por detrás de Madrid, junto con Castilla-La Mancha, Extremadura y Región de Murcia. De esta forma, comprobamos que el mayor incremento entre ambos años correspondió a la región catalana, junto con Aragón, La Rioja, Navarra y Región de Murcia. Lo curioso es que, en el caso de La Rioja y Navarra, dicho incremento no hizo que variaran su posición en

¹⁴¹ Los totales incluyen las asignaciones correspondientes a Ceuta y Melilla.

el reparto de los fondos, siendo ambas regiones –junto con el País Vasco– las que menos ayudas recibieron (en número y en importe total) por parte del MECD.

En el caso del País Vasco, los datos muestran una reducción por encima del 90%, relacionada con el hecho de que esta comunidad es la única con competencias transferidas en esta materia. Es por ello que en estos dos cursos incrementó las asignaciones del MECD con 1.387.500 euros en 2009-2010 y 1.811.900 euros en 2012-2013 (con 735 y 904 becas y ayudas adicionales, respectivamente). Pero no fue la única región que añadió fondos a estas ayudas compensatorias asignadas por el MECD, ya que Andalucía también lo hizo y en mayor medida, incorporando cerca de catorce millones de euros en 2009-2010, que se duplicaron en 2012-2013, alcanzando casi los treinta millones de euros (repartidos entre 3.548 y 6.680 becas respectivamente). El resto de Comunidades utilizaron exclusivamente los fondos asignados para este concepto por el MECD.

Respecto a la cuantía media de las becas, con la excepción del País Vasco, se observa cierta homogeneidad ya que la mayoría de las CC.AA. presentan valores entre 2.000 y 2.100 entre 2009-2010, que aumentaron ligeramente en el 2012-2013, aunque destacaron tres regiones por sus incrementos entre estos dos años: Cataluña, Cantabria y Madrid. Sin embargo, en el otro extremo encontramos a dos de las regiones con menor PIB pc, Canarias y Extremadura, junto con Baleares, que fue la única comunidad donde el importe medio se redujo.

Por otro lado, en lo referente a las *becas de comedor*, su asignación se realizó íntegramente por parte de las Administraciones autonómicas –correspondiendo principalmente a los niveles de educación infantil, obligatoria y especial–, comprobando que fue el programa con mayor peso a nivel regional en los tres cursos escolares. Sin embargo, observamos que su participación sobre el total de las ayudas regionales fue disminuyendo, a lo largo del período, desde el 53% hasta el 47% (ver tabla 6.7). Este hecho queda reflejado en que, si bien las cuantías asignadas aumentaron de forma muy significativa en 2009-2010 desde los cerca de 49 millones a los más de 187,5 (en un 284%), en 2012-2013 se recortaron hasta los 166 millones de euros, es decir, en más de 21,5 millones de euros menos. En este sentido, han sido múltiples las denuncias por parte de ONGs en España como Unicef, Cruz Roja, Cáritas y Aldeas Infantiles, entre otras, poniendo de manifiesto cómo la reducción de estas ayudas se tradujeron en un

aumento de los casos de niños con una alimentación deficiente y problemas de malnutrición¹⁴².

Tabla 8.10. Número, importe y cuantía media de las ayudas de comedor por CC.AA.¹⁴³

Ayudas comedor	Número		Var. (%)	Importe (miles €)		Var. (%)	Cuantía media (€)		Var. (%)
	2009-2010	2012-2013		2009-2010	2012-2013		2009-2010	2012-2013	
Total CC.AA.	470.406	410.343	-12,8	187.578,6	165.988,0	-11,5	398,8	404,5	1,4
Andalucía	127.774	137.269	7,4	50.550,1	61.517,4	21,7	395,6	448,2	13,3
Aragón	3.547	15.778	344,8	1.351,4	4.963,3	267,3	381,0	314,6	-17,4
Asturias	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Baleares	1.195	954	-20,2	800,6	589,5	-26,4	670,0	617,9	-7,8
Canarias	65.411	71.084	8,7	7.800,8	8.360,5	7,2	119,3	117,6	-1,4
Cantabria	3.398	3.593	5,7	1.950,6	1.358,4	-30,4	574,1	378,1	-34,1
C. y León	11.090	11.106	0,1	7.930,0	7.169,3	-9,6	715,1	645,5	-9,7
C.-La Mancha	10.999	165	-98,5	8.382,1	107,1	-98,7	762,1	649,1	-14,8
Cataluña	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
C.Valenciana	64.835	75.083	15,8	39.233,8	33.876,3	-13,7	605,1	451,2	-25,4
Extremadura	42	0	...	...	0,0	...	...	...	...
Galicia	0	689	...	0,0	...	...	...	...	...
Madrid	121.110	32.365	-73,3	34.486,3	11.694,8	-66,1	284,8	361,3	26,9
Murcia	4.114	2.505	-39,1	3.129,5	2.128,2	-32,0	760,7	849,6	11,7
Navarra	0	21	...	0,0	...	...	...	...	...
País Vasco	55.244	57.903	4,8	31.308,0	33.550,3	7,2	566,7	579,4	2,2
La Rioja	1.647	1.828	11,0	655,2	672,9	2,7	397,8	368,1	-7,5

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Sin contar con las Comunidades en las que no consta asignación en esta partida en ninguno de los cursos, como son Asturias y Cataluña, ni aquellas en las que se desconoce el importe correspondiente¹⁴⁴ (Extremadura, Galicia y Navarra), en la tabla 8.10 podemos observar en el conjunto de las CC.AA. tuvo lugar una reducción del 13% en el número de becas y que fue ligeramente superior a la disminución del importe total de las mismas, de forma que la cuantía media de las ayudas finalmente aumentó en un 1,4%. Pero en este caso encontramos situaciones muy dispares a nivel regional:

¹⁴² Véase al respecto González-Bueno, Bello y Arias (2012).

¹⁴³ Se han sumado las asignaciones en educación infantil, obligatoria y especial con las correspondientes a las enseñanzas post-obligatorias no universitarias. En los casos de Extremadura, Galicia y Navarra, la información estadística del MECD indica el número de becas pero no el importe de las mismas, señalando que se desconoce el valor correspondiente. Véase al respecto <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/becas-ayudas.html>.

¹⁴⁴ Véase <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/becas-ayudas.html>.

- Hay regiones que aumentaron tanto el número de becas como el importe total de las mismas. Tal es el caso de Andalucía, Aragón, Canarias, La Rioja y el País Vasco. Si bien la comunidad con mayor número e importe total fue Andalucía en los dos años, nos encontramos con que fue Aragón donde mayores incrementos se registraron en ambas variables; no obstante, el número de becas creció en mayor proporción que los fondos destinados a ellas, de manera que el importe medio de las mismas finalmente se redujo en un 17%.
- Otras, como la Comunidad Valenciana, Cantabria y Castilla-León, aumentaron el número de ayudas pero redujeron el importe total destinado a ellas, de forma que tuvo lugar una reducción de la cuantía media, especialmente en el caso de la región cántabra (que fue del 34%).
- Finalmente, Baleares, Región de Murcia, Madrid y Castilla-La Mancha, redujeron tanto el número como el importe total, las dos últimas de forma más aguda; pero dentro de este grupo, a su vez, nos encontramos con dos situaciones diferentes. Por un lado, en Baleares y Castilla-La Mancha el recorte en el total de fondos superó el correspondiente al número de becas, de modo que la cuantía media resultante se redujo en ambos casos (en un 8% y un 15% respectivamente). Por otro, en Madrid y Región de Murcia la disminución del número de becas fue mayor que la disminución del importe total, de forma que finalmente el importe medio de sus becas registró un aumento del 27% y del 12%, respectivamente.

De esta forma, si nos fijamos en los mayores incrementos en la cuantía media de las becas comprobamos que Madrid y Andalucía figuran las primeras, aunque, como hemos visto, por motivos bien distintos.

Junto con los recortes en estas becas, a nivel regional, entre 2009 y 2012 también hubo disminuciones en los fondos de otros dos programas: el de ayudas para libros y material didáctico (en un 12%) y el de enseñanza (en un 3%). Dichos recortes, que ya fueron mencionados anteriormente, partían de situaciones muy diferentes, ya que en el caso de las becas de libros los fondos casi se cuadruplicaron a lo largo de los diez primeros años (mostrando un esfuerzo muy importante por parte de las CC.AA.), mientras que las ayudas asignadas a enseñanza (con el destino concreto que ya hemos señalado), se multiplicaron por diecinueve. No obstante, en el año 2009, las becas para

libros representaban el doble de las destinadas a enseñanza, con un total de 75.484. 340 euros y 36.509.750 euros, respectivamente.

En la anterior tabla 8.7. podemos observar que las becas de enseñanza aumentaron su peso a nivel regional entre 2000 y 2009, mientras que a partir de 2009 su participación más o menos se mantuvo. Sin embargo, en el caso de compensatoria, en los diez primeros años creció ligeramente, presentando su peso más significativo a partir de 2009, confirmando la importancia asignada a estas ayudas, tanto por parte del MECD como de las CC. AA. No obstante, siguió estando por detrás de los fondos destinados a enseñanza (situación que no se dio en el caso del MECD). A su vez, el crecimiento de las ayudas en compensatoria colocaron a este programa por delante del de transporte, que tuvo aumentos más moderados.

Por último, respecto a las becas para necesidades educativas específicas, la tabla 8.8. nos muestra que estas ayudas registraron uno de los mayores incrementos en las ayudas concedidas entre 2000 y 2009, después de las de compensatoria, y que siguieron creciendo hasta el 2012; sin embargo, comprobamos en la tabla 8.7. que es, con diferencia, el programa que menos peso tiene sobre el total de las ayudas regionales, aspecto que muestra la importancia de las asignaciones por parte del MECD, dependiendo –casi en su totalidad– de dichos fondos.

Con esta última observación damos por finalizado el análisis de los fondos públicos destinados a becas y ayudas al estudio, pasando a presentar a continuación las principales conclusiones a las que hemos llegado al respecto.

8.4. Conclusiones del capítulo VIII.

En el siglo XX, se generalizó la aceptación del objetivo de igualdad de oportunidades a nivel mundial. Por otro lado, los objetivos de equidad, en general, y los de igualdad de oportunidades, en particular, se suelen asignar –tanto en Europa como a nivel mundial– a los gobiernos centrales en mayor medida que a los regionales y locales. En España, las partidas de gasto público educativo que permiten garantizar dicha igualdad de oportunidades, para aquellos que se encuentran en peor situación socioeconómica, corresponden a los *programas de becas y ayudas*, especialmente en la etapa post-obligatoria. A su vez, las competencias no han sido transferidas a las CC.AA., con la única excepción del País Vasco.

Entre el año 2000 y el 2009, en España tuvo lugar un incremento muy significativo tanto en la financiación destinada a estos programas, como en el número de beneficiarios, tanto a nivel de la Administración central como de las autonómicas. Sin embargo, a partir de 2009, se produjo una reducción general del gasto en dichas partidas, que no afectó por igual a todas las administraciones, ni –dentro del nivel autonómico– a todas las Comunidades de la misma forma y tampoco a todas las etapas educativas. Por tanto, no encontramos una coherencia en el comportamiento a nivel regional que nos permita delimitar un patrón, en función del nivel de renta o de la población escolarizable, antes y después de la crisis. Lo que sí se puede observar es que, aunque no hay descentralización de las competencias en este ámbito, hay una participación creciente por parte de las regiones, que en algunos casos llega a compensar los fondos asignados por el MECD. Cabe señalar también las evoluciones observadas en las Comunidades de Aragón, Cantabria y Región de Murcia, que muestran el esfuerzo realizado por estas regiones en la ampliación de la cobertura de las ayudas en todos los niveles educativos, tanto en los años de crecimiento como en los posteriores de recesión y crisis económica.

En los diez primeros años tuvo lugar un importante esfuerzo por incrementar la cobertura del sistema de becas español, especialmente en la enseñanza infantil (clave para el acceso a la educación). No obstante este hecho contrasta con el muy significativo recorte en educación especial. En lo referente al número de becarios, existe un comportamiento dispar a nivel territorial, sorprendiendo la reducción en esta primera etapa del periodo por parte de tres de las regiones con menor nivel de renta pc: Andalucía, Región de Murcia y Extremadura (especialmente esta última). Se observa una relación directa entre el tamaño de la población escolarizable y el número de becarios, aunque no tanto en lo referido al nivel de PIB pc. A partir de la crisis económica se produjo una reducción en el número de destinatarios a nivel global, aunque no llegó a anular el importante esfuerzo del periodo anterior. En este caso el alumnado de educación especial sí que contó con un mayor número de becarios entre ellos.

En los niveles educativos no obligatorios y, por lo tanto, no gratuitos, las becas y ayudas a los estudiantes y sus familias cobran una especial importancia para poder garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y desarrollo educativo. A diferencia de lo sucedido para el conjunto de las enseñanzas obligatorias, infantil y

especial, en ambos períodos aumentó el número de becarios, siendo el incremento producido en los diez primeros años considerablemente superior, en términos generales, al de los niveles anteriores. A su vez, entre 2009 y 2012, los niveles obligatorios redujeron el número de destinatarios en una proporción muy superior a la de los no obligatorios aumentaron ligeramente. En ambos períodos observamos que el incremento más significativo tuvo lugar para los Ciclos de Formación Profesional que, si bien en los tres cursos analizados siempre fueron menos los estudiantes becados que los correspondientes a Bachillerato, en el año 2009 se duplicaron, consiguiendo que ambos niveles se aproximaran.

A diferencia de lo sucedido en los niveles educativos anteriores a Bachillerato y FP, en las enseñanzas post-obligatorias los recortes en el gasto público educativo no se tradujeron en una reducción del número de beneficiarios, sino todo lo contrario (salvo en los casos de algunas regiones, como Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha y Castilla y León). No obstante, en general, se observa un mayor esfuerzo por parte de las CC.AA. en la cobertura de los niveles educativos post-obligatorios, así como la importancia que, tras la crisis económica, tuvieron las enseñanzas profesionales, aumentando el número de solicitantes de becas durante estos años.

No obstante, dado que se hace necesario comparar la proporción de beneficiarios dentro del conjunto de la población escolar, hemos recogido en este capítulo los *índices de cobertura de las becas y ayudas al estudio*, calculados como el porcentaje de alumnos que, respecto al total de los matriculados en cada curso escolar, son beneficiarios. Diferenciando entre la enseñanza obligatoria y la no obligatoria, hemos observado que la cobertura en el primer caso fue superior a la del segundo, a lo largo de todo el periodo de estudio. Para el conjunto de las CC.AA., la cobertura de la enseñanza no obligatoria a partir de los programas de ayuda mejoró de forma considerable para todas las enseñanzas en los diez primeros años: en el caso de educación infantil la cobertura se triplicó y en Bachillerato y FP se duplicó. Sin embargo, a partir del curso 2009-2010 se observa que el esfuerzo anterior quedó ligeramente reducido en el caso de Bachillerato y en proporción levemente superior en FP e Infantil. En términos desagregados por nivel de enseñanza, sólo una comunidad superó los valores promedio en todos los niveles de las enseñanzas no obligatorias: Andalucía, con un elevado nivel de población escolarizable y un nivel de renta pc bajo.

Analizando la enseñanza no obligatoria en términos agregados, comprobamos que se unieron a la comunidad andaluza, Canarias y Extremadura, también con nivel bajo de PIB pc. Sin embargo, no podemos determinar que existe una relación inversa entre la cobertura y el nivel de renta de la región, ya que nos encontramos con el caso del País Vasco que, con un PIB pc elevado, también superó los valores promedio, en este caso tanto en la enseñanza obligatoria como en la no obligatoria. No obstante, es importante señalar que se trata de la única región con competencias transferidas en materia de becas y ayudas, lo cual además de reflejar el importante esfuerzo realizado por dicha comunidad, vendría a demostrar que la actuación de los gobiernos regionales puede ayudar a mejorar la eficiencia del sistema educativo, al favorecer la toma de decisiones de forma más ajustada a las necesidades de los usuarios frente a una gestión centralizada.

Si bien el comportamiento observado en la enseñanza no obligatoria por la mayoría de las CC.AA. muestra un incremento en la cobertura entre el año 2000 y el 2009, para después caer entre el 2009 y el 2012, en el caso de la enseñanza obligatoria, sin embargo, no se observa de forma tan generalizada el incremento en los primeros años, encontrando regiones con menor renta pc, como Andalucía, Canarias y Castilla-La Mancha en las que sucedió lo contrario. Pero de nuevo no es posible identificar un patrón de comportamiento, ya que encontramos que Comunidades como Región de Murcia donde la evolución no fue la misma. No obstante, salvo en determinados casos, en la mayoría de las regiones disminuyó en el último año la cobertura de las ayudas, tanto en la enseñanza obligatoria como en la no obligatoria.

Respecto al análisis del importe de las becas y ayudas por Administración educativa, observamos que, siendo mayor el peso de los fondos concedidos por el MECD a lo largo de todo el periodo de estudio, entre 2000 y 2009 las asignaciones de la Administración central crecieron la mitad que la de las autonómicas; es decir, las Comunidades autónomas, a pesar de no tener transferidas las competencias en materia de becas y ayudas al estudio, han ido aumentando su participación desde el año 2000. Sin embargo, entre 2009 y 2012, la reducción correspondiente a las CC.AA. superó el pequeño incremento correspondiente al MECD. Este hecho muestra, además de un diferente comportamiento por parte de ambas administraciones tras la crisis, que entre los recortes educativos de las Administraciones autonómicas se encuentran los fondos destinados a estos programas.

Centrándonos en los seis programas de becas y ayudas que recogen el 90% del gasto educativo total, comprobamos que, en los diez primeros años aumentaron de forma muy significativa, sobre todo en el caso de los fondos asignados por las Comunidades Autónomas. Sin embargo, a partir de la crisis, la disminución de los fondos regionales superó el leve aumento correspondiente al Ministerio de Educación.

El MECD destina gran parte de sus fondos a las ayudas compensatorias, diseñadas para cubrir la falta de ingresos de las familias con rentas más bajas por la no incorporación de sus hijos al mercado laboral. Estas ayudas fueron incrementando su peso a lo largo de los años, mostrando su creciente importancia para un gran número de familias, especialmente para las que más se vieron perjudicadas por los efectos de la crisis. Las principales regiones destinatarias fueron las de mayor nivel de población escolarizable, mientras que La Rioja, Navarra y País Vasco –con mayor nivel de renta pc– fueron las que menos ayudas de este tipo recibieron. Cabe señalar que el País Vasco (con las competencias transferidas) y Andalucía, fueron las dos únicas regiones que ampliaron las cuantías de estas becas, de modo que el resto de Comunidades se limitaron a distribuir los fondos asignados por el MECD para este concepto.

Entre 2000 y 2009, el programa que más aumento sus fondos fue el de las necesidades educativas específicas, cuyo principal destino fueron los alumnos matriculados en centros educativos ordinarios. Por otro lado, las ayudas destinadas al pago de la matrícula y mensualidades en centros privados disminuyeron. Tras la crisis, contrasta el incremento en este último tipo de ayudas frente a la reducción de libros y material didáctico. Este hecho es un claro signo de las prioridades marcadas por el Gobierno central, agravando el problema de un gran número de familias que dependían de estas ayudas.

Por otro lado, las becas de comedor corresponden íntegramente a las CC.AA., siendo el programa con mayor peso a nivel regional a lo largo de todo el periodo de estudio. No obstante, no se mantuvo constante sino que fue disminuyendo, de modo que tras la crisis, la reducción de estas ayudas se tradujo en un incremento en los casos de niños con una alimentación deficiente y problemas de malnutrición. Junto con los recortes en estas becas, a nivel regional también disminuyeron los fondos destinados a libros y material didáctico así como a financiar los gastos en centros privados; no obstante, la reducción en los primeros fue superior a la que tuvo lugar en los segundos. Por otro lado, comprobamos que las becas para necesidades educativas específicas representaron el programa que menos peso tuvo sobre el total de las ayudas regionales,

aspecto que muestra la dependencia de estos programas con respecto a las asignaciones por parte del MECD.

Capítulo IX. Impacto en el papel compensador del gasto público para la igualdad de oportunidades educativas (II): análisis de los fondos públicos destinados a los programas de atención a la diversidad.

Como señalábamos en el capítulo anterior, se considera que los *programas de la atención a la diversidad*, junto con las becas y ayudas al estudio, representan las partidas de gasto público educativo más compensadoras, ya que su principal objetivo es el de garantizar la igualdad de oportunidades para aquellos que se encuentran en una situación de desventaja socioeconómica. Concretamente en el caso de la atención a la diversidad, se persigue la igualdad de resultados –al menos en los niveles obligatorios– por parte de aquellos jóvenes que se encuentran en situaciones desfavorables (socioeconómicas, étnicas, culturales, geográficas u otras).

Antes de comenzar con el análisis, es necesario señalar que el Ministerio de Educación, en su *Estadística del Gasto Público Educativo*, presenta los gastos correspondientes a las diferentes etapas educativas distribuidos por programas, incluyendo tanto los gastos corrientes como los de inversiones. A partir de las recomendaciones realizadas por parte de Miguel Recio¹⁴⁵, experto en la materia desde hace más de treinta y cinco años, hemos considerado que –de todos ellos– los programas con mayor peso en atención a la diversidad son cuatro¹⁴⁶:

- 1) Educación compensatoria¹⁴⁷;
- 2) Educación para adultos;
- 3) Servicios complementarios (que incluyen los gastos de comedor, residencia y transporte); y
- 4) Actividades extraescolares.

De esta forma, nos hemos centrado en el análisis de los datos correspondientes a estas cuatro partidas para su tratamiento en el estudio. Cabe señalar también que, aunque en este caso no se excluyen los capítulos financieros –como se ha venido haciendo hasta

¹⁴⁵ Miguel Recio Muñiz es el responsable de la Secretaría de Estudios de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras.

¹⁴⁶ Véase al respecto el informe elaborado por la Secretaría de Estudios de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras (2015), de la que Miguel Recio es responsable.

¹⁴⁷ En este caso hace referencia a las actuaciones destinadas a garantizar el acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo del alumnado en situación de desventaja socioeconómica.

ahora–, los capítulos de gastos corrientes tienen un peso mucho mayor que los financieros, de manera que consideramos que no van a hacer que difieran en gran medida los resultados ni las conclusiones que alcancemos con ellos.

9.1. El papel de los programas de atención a la diversidad en la igualdad de oportunidades educativas.

Debido a que, en este ámbito, sí que existe transferencia de competencias a las diferentes Comunidades Autónomas, nos encontramos con el hecho de que las diferentes Administraciones educativas tienen distinta responsabilidad en la atención a la diversidad. Como veremos, las mayores partidas de gasto corresponden al conjunto de las CC.AA., por lo que las decisiones de cada región sobre la cuantía y el destino de los recursos públicos son claves. Sin embargo, es importante señalar que el Estado también aquí desempeña un papel compensador fundamental para contrarrestar las diferencias territoriales en materia de igualdad de oportunidades educativas.

Según el artículo 149.1 de la Constitución, al Ministerio de Educación (MECD) le corresponde la regulación de los aspectos básicos del derecho a la educación y garantizar la igualdad en el ejercicio de este derecho por parte de todos los ciudadanos. Con este objetivo, el artículo 31.2 establece que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a criterios de eficiencia y economía”. Para poder cumplir con lo establecido, en 1980 el Estado creó un *fondo de compensación interterritorial* destinado principalmente a educación, y más concretamente a inversiones (no para cubrir gastos corrientes). Con ello, el Gobierno central reconocía la existencia de diferencias significativas entre las Comunidades Autónomas que requerían de su intervención.

Según se fue avanzando en el proceso de traspaso de competencias en materia educativa, dicho fondo de compensación interterritorial pasó a quedar recogido en las *memorias económicas de las leyes educativas* LOGSE (1990) y LOE (2006), ambas bajo el mandato socialista. En muchas de las CC.AA. los fondos asignados a las memorias económicas fueron fundamentales para garantizar la financiación de los programas de atención a la diversidad, ya que el coste de las competencias educativas (en el que se basaba la transferencia de fondos por parte de la Administración Central) fue estimado sobre la base del coste de los servicios transferidos, dando lugar a que en

muchas regiones el “margen de maniobra” no fuera muy grande (Federación de Enseñanza de CC.OO., 2013)

De esta forma, la LOE estableció en su Memoria económica y articulado unos fondos para su distribución entre las distintas regiones, con el objetivo de avanzar en el acceso a la educación en condiciones de igualdad y compensar las diferencias, atendiendo a la diversidad (para ello se establecieron los fondos PROA y los destinados al Programa Educa3, entre otros). Como hemos señalado en el anterior capítulo, la caída de la cuantía del gasto público del MECD en educación no universitaria muestra el recorte de los fondos de los programas de compensación educativa (que han seguido en los cursos siguientes); no obstante, es preciso señalar que la Memoria económica de la LOE, elaborada bajo el mandato como Ministra de Educación de M^a Jesús San Segundo, se ejecutó y cumplió entre 2006 y 2010. Entre 2011 y 2012, el MECD suprimió la gran mayoría de estos fondos¹⁴⁸.

El gasto público realizado por el MECD, a parte del correspondiente a la propia gestión de Ministerio, se reparte entre cinco principales partidas:

- 1) Las becas y ayudas al estudio de convocatoria estatal;
- 2) Los fondos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED);
- 3) Los gastos correspondientes a las regiones de Ceuta y Melilla, sobre las que la Administración central mantiene las competencias;
- 4) Los Programas de Investigación; y
- 5) Los fondos vinculados a las Memorias de las leyes educativas para la compensación de diferencias territoriales.

A pesar de que dicho gasto conjunto representa un porcentaje reducido del total del gasto público educativo, se trata(n) de unos fondos fundamentales por su valor compensador, ya que –además del gran número de alumnos que se matriculan cada año en la UNED– para muchas Comunidades Autónomas las becas y ayudas, junto con los fondos de las memorias económicas de las leyes educativas, han resultado esenciales para poder llevar a cabo los programas de atención a la diversidad en sus territorios.

¹⁴⁸ Ver al respecto Federación de Enseñanza de CC.OO. (2013: 8).

9.2. Gasto de las Administraciones educativas destinado a la atención a la diversidad.

Si observamos los datos recogidos en la tabla 9.1. sobre la evolución de los fondos destinados a la atención a la diversidad por parte de las diferentes administraciones educativas, comprobamos que entre 2000 y 2009 las tres administraciones aumentaron el gasto destinado a estos programas y todas ellas lo hicieron por encima del incremento en el gasto para el conjunto de enseñanzas no universitarias, lo cual sería indicativo de la asignación de una mayor importancia en materia presupuestaria a dichas partidas que buscan compensar las desigualdades.

Tabla 9.1. Gasto en Atención a la diversidad por programas (2000-2012)

Variación del gasto público en los programas de Atención a la Diversidad		Total Programas (miles de euros)		Variación Total (%)	Variación Ed. Com. (%)	Variación Ed. Adult. (%)	Variación Serv. Compl. (%)	Variación Act. Extraesc. (%)
		2000	2009					
2000-2009	MECD	38.860,0	42.780,0	10,09	202,79	42,34	-74,51	8,48
	Admón. CC.AA.	796.400,0	1.844.521,1	131,61	271,27	93,07	110,22	193,00
	Corp. Locales	199.874,0	534.625,8	167,48	-	-35,32	69,76	391,45
		2009	2012					
2009 - 2012	MECD	42.780,0	39.640,0	-7,34	-40,14	-17,80	-21,34	7,80
	Admón. CC.AA.	1.844.521,1	1.683.556,0	-8,73	-18,07	-7,85	-0,40	-41,56
	Corp. Locales	534.625,8	502.430,4	-6,02	-	5,06	5,45	-11,76

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

No obstante, es importante tener en cuenta que en el año 2000, dichas partidas representaban el 5% del gasto que realizaban en el total de la enseñanza no universitaria tanto el MECD como las CC.AA., y el 15% en el caso de las corporaciones locales y que dichos porcentajes fueron aumentando a lo largo del período, de forma que en el 2012 el peso que tenía la atención a la diversidad era del 8% para la Administración central, el 6% para las autonómicas y el 20% para las locales.

El gasto para el conjunto de las administraciones públicas aumentó en un 139%, principalmente debido al aumento en la financiación destinada a la Educación compensatoria en esos años (del 275%) y, sobre todo, en las Actividades extraescolares (que lo hicieron en un 284%). De las tres administraciones, sólo las corporaciones locales van a superar dicho porcentaje de aumento del gasto en atención a la diversidad (con un incremento del 167%), siendo las principales responsables del aumento tan

significativo en la financiación de las actividades extraescolares, ya que los fondos que ellas destinaron se multiplicaron por cinco.

A nivel local, los Ayuntamientos tienen pocas competencias en educación: en los Colegios de Infantil (de 3 a 5 años), Primaria y los Centros de Personas Adultas, son los encargados de entregar la parcela y, una vez construido el centro, son los encargados de su mantenimiento (luz, gasóleo, etc.) así como del personal de las Conserjerías. En el caso de los Institutos de Secundaria sólo se encargan de ceder las parcelas. Pero juegan un papel compensador clave, ya que se encargan de las actividades extraescolares (música, danza, teatro, apertura de bibliotecas, apoyo para los deberes, etc.), que se desarrollan de forma gratuita y para ello asignan fondos adicionales a los recibidos por parte de la Administración autonómica. De no ser así, los alumnos de familias sin recursos no podrían acceder a ellas, estando sólo dirigidas a aquellos que pudieran pagárselas.

Observamos también que el porcentaje correspondiente al conjunto de las Administraciones autonómicas es muy similar al total (132%), y que las partidas responsables de dichos incrementos también coinciden, pero en este caso se debe principalmente al gasto en la educación compensatoria (que creció en un 271%), aunque el gasto destinado a actividades extraescolares también aumentó considerablemente para el conjunto de las Comunidades Autónomas (en un 193%).

Respecto al gasto correspondiente al Ministerio de educación –una vez deducidas las transferencias a las Comunidades Autónomas–, tuvo un crecimiento comparativamente muy inferior al resto, ya que sólo aumentó en un 10%. Esta evolución se debió principalmente a la reducción en un 75% del gasto en servicios complementarios, que amortiguó el incremento del 203% en educación compensatoria. Pero durante estos años el MECD no fue el único que redujo la financiación en alguno de los programas de atención a la diversidad, ya que a nivel local también disminuyó en un 35% la financiación destinada a la educación de adultos. De hecho, de los cuatro programas que componen el gasto en atención a la diversidad, el que creció en menor medida su financiación –por parte de las tres administraciones– fue el de la Educación de adultos (también denominado “enseñanza de segunda oportunidad”), al hacerlo en un 76%. Este último dato podría darnos una muestra de cuáles fueron las prioridades presupuestarias en materia de atención a la diversidad por parte del conjunto de las administraciones educativas. No obstante, el aumento de los recursos destinados por las administraciones entre 2000 y 2009 en los cuatro programas señala un mayor

reconocimiento del papel que juegan en materia de igualdad de oportunidades y la importancia de incrementar un gasto que, de partida, era insuficiente.

A partir de 2009 nos encontramos con el mismo comportamiento observado para el conjunto de la enseñanza no universitaria, si bien los recortes fueron ligeramente menores en el caso de la atención a la diversidad. Entre 2009 y 2012 se redujo el presupuesto en estos programas para el conjunto de las administraciones en un 8%, casi la mitad de lo que lo hizo el gasto en enseñanzas no universitarias (-14%). El Ministerio de Educación, una vez deducidas las transferencias, disminuyó su gasto alrededor del 7% en esos cuatro años (también la mitad de lo que lo hizo en la financiación no universitaria). Sin embargo, en este caso, es preciso fijarse en el dato correspondiente al presupuesto del Gobierno central antes de deducir las transferencias a las CC.AA. y comprobamos que la caída fue mucho mayor, concretamente del 51%.

Este dato implica que donde realmente tuvo lugar el recorte en el gasto fue en las transferencias realizadas a las diferentes regiones, que cayeron en un 63% (cerca de ciento dos millones de euros menos, pasando de 162.756.000 euros distribuidos en 2009 a 60.893.000 euros en 2012). La caída del gasto correspondiente a las CC.AA., por lo tanto, partía de los cien millones descontados, alcanzando un total de 160.965.100 euros menos destinados a estos programas durante estos cuatro años (aunque porcentualmente no parezca una caída tan significativa, al ser de sólo un punto por encima del conjunto de las administraciones educativas).

Las corporaciones locales, por su parte, redujeron los fondos destinados a financiar los programas de atención a la diversidad en menor proporción, a recortar los fondos en un 6% (32.194.400 euros menos), sin embargo es la única administración que va a presentar incrementos en el gasto en varios programas durante estos años, concretamente en el de servicios complementarios (5,45%) y el de educación de adultos (5,06%), por lo que el recorte tuvo lugar en la financiación de las actividades extraescolares, ya que a nivel local no hay gasto en educación compensatoria.

Respecto a la educación compensatoria, debemos señalar que de los cuatro programas que componen el gasto en atención a la diversidad, fue aquel en el que se redujo en mayor medida la financiación por parte de la Administración central (una vez deducidas las transferencias), con una caída por encima del 40%¹⁴⁹. La Administración

¹⁴⁹El programa de compensación educativa, que comenzó en el MECD en el año 1983 –dentro de un contexto político y social muy diferente– ha seguido viendo en los años siguientes cómo sus fondos se

de las CC.AA., por su parte, también redujo en un 18% los fondos destinados a compensatoria, pero donde más recorto fue en el programa de actividades extraescolares (cerca del 42%). Por lo tanto, durante estos años y a nivel regional, los programas de Educación de adultos y los Servicios complementarios fueron los que, a pesar de los recortes, vieron reducidos sus fondos en menor proporción (-7,8% y -0,4% respectivamente), señal del peso que han tenido ambas partidas por la incorporación de aquellos que habían salido del sistema educativo y por las necesidades de muchas familias en situación de pobreza y/o desempleo, sobre todo de servicios de comedor, para poder garantizar al menos una comida al día a muchos niños y niñas en España¹⁵⁰.

A partir de este panorama general de la evolución de los fondos públicos destinados por parte de las diferentes administraciones educativas a los programas de atención a la diversidad, pasamos a centrarnos en la actuación más específica por parte de las Comunidades Autónomas, donde se concentra el grueso de la financiación.

9.3. Gasto de las Comunidades Autónomas en los programas de atención a la diversidad.

Dentro de las competencias asumidas por las CC.AA., la atención a la diversidad se lleva a cabo a partir de tres actuaciones principalmente (Federación de Enseñanza de CC.OO., 2013):

- 1) Las correspondientes a los programas ordinarios de Primaria y/o Secundaria, donde se incluyen:
 - a. Horas de apoyo y atención al alumnado con adaptaciones curriculares;
 - b. Desdobles, consistentes en hacer –en las materias de Lengua y Matemáticas– dos grupos con los alumnos de una clase o tres grupos a partir de dos clases;
 - c. Programas de Diversificación Curricular, orientados a aquel alumnado que necesita una configuración de las materias y una metodología más práctica y personalizada para poder titular.

recortaban –con especial intensidad en el presupuesto para 2015– “quedándose reducidos a una mínima expresión” (Federación de Enseñanza de CC.OO., 2015: 8).

¹⁵⁰ Véase al respecto <http://www.efesalud.com/noticias/malnutricion-infantil-una-amenaza-por-efecto-de-la-crisis/>, González-Bueno *et al.* (2012) y González-Bueno y Bello (2014).

- 2) Las de los programas con denominación específica de Educación Compensatoria o de Educación para las Personal Adultas, que incluyen –entre otras actividades– la enseñanza de español para extranjeros (destinada a la población inmigrante), la alfabetización, la segunda oportunidad para el acceso al título de enseñanza obligatoria, la alfabetización informática para adultos, etc.
- 3) Aquellas que figuran como complementarias o extraescolares, que engloban: apoyos o refuerzos fuera de clase, nuevas materias complementarias o actividades extraescolares y los servicios complementarios, referidos al acceso al comedor, residencia y al servicio de transporte¹⁵¹.

Del total de los fondos asignados por parte de las Administraciones autonómicas a los programas de atención a la diversidad, a lo largo del período analizado, aproximadamente la mitad se destinaron a los Servicios complementarios; la Educación para Adultos junto con la Educación compensatoria recibieron entre el 35% y el 38%, correspondiendo el resto de los mismos a las Actividades extraescolares.

Tabla 9.2. Gasto en enseñanzas no universitarias y en atención a la diversidad
(en miles de euros) y variación porcentual entre 2000 y 2012 (en %)

En miles de euros y %	Gasto ENU					Total Programas Atención a la Diversidad				
	2000	2009	20012	2000-2009	2009-2012	2000	2009	20012	2000-2009	2009-2012
Total CC. AA.	17.206.569	33.678.887,6	29.070.732,7	95,73	-13,68	796.400	1.844.521,1	1.683.556,0	131,61	-8,73
Andalucía	3.044.315	5.959.515,1	5.596.269,6	95,76	-6,10	176.103	372.815,3	342.870,0	111,70	-8,03
Aragón	488.943	902.211,3	785.080,3	84,52	-12,98	13.176	40.652,9	34.612,2	208,54	-14,86
Asturias	421.918	691.945,8	593.363,6	64,00	-14,25	26.211	30.673,5	56.816,4	17,03	85,23
Balears	344.915	811.497,0	671.638,0	135,27	-17,23	15.805	27.783,0	37.214,0	75,79	33,95
Canarias	975.195	1.462.074,4	1.194.746,0	49,93	-18,28	46.908	124.525,3	103.216,9	165,47	-17,11
Cantabria	235.024	453.189,8	412.736,7	92,83	-8,93	8.443	23.900,9	48.117,6	183,09	101,32
C. y León	1.070.803	1.789.620,0	1.537.004,0	67,13	-14,12	54.775	125.761,0	108.781,0	129,60	-13,50
C.-La Mancha	771.032	1.739.789,2	1.406.619,6	125,64	-19,15	43.618	88.345,8	78.245,7	102,54	-11,43
Cataluña	2.397.731	5.357.787,7	4.477.529,3	123,45	-16,43	89.049	198.722,5	160.659,0	123,16	-19,15
C. Valenciana	1.698.795	3.722.596,3	2.991.203,1	119,13	-19,65	56.537	172.131,2	171.250,5	204,46	-0,51
Extremadura	472.695	906.138,8	777.065,6	91,70	-14,24	20.866	59.484,0	42.366,9	185,08	-28,78
Galicia	1.207.862	2.004.192,7	1.698.839,3	65,93	-15,24	94.049	179.395,6	172.950,6	90,75	-3,59
Madrid	1.879.998	3.585.959,9	3.151.246,1	90,74	-12,12	66.304	188.131,9	132.974,1	183,74	-29,32
Murcia	533.178	1.181.799,3	1.049.248,6	121,65	-11,22	22.650	29.653,5	27.177,3	30,92	-8,35
Navarra	306.522	584.986,7	490.761,6	90,85	-16,11	15.424	27.771,8	28.784,9	80,06	3,65
País Vasco	1.240.379	2.292.229,7	2.034.130,6	84,80	-11,26	41.607	143.435,1	126.174,4	244,74	-12,03
Rioja	117.264	233.353,9	203.250,7	99,00	-12,90	4.875	11.337,8	11.344,5	132,57	0,06

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

¹⁵¹ Al no estar reglado el gasto en este tipo de actividades, de no existir estos programas o ayudas, se considera que el empleo de los recursos públicos no se realizaría de forma uniforme (Federación de Enseñanza de CC.OO., 2013: 9).

En el apartado anterior hemos analizado el incremento del gasto en estos programas en más de 130 puntos porcentuales por parte del conjunto de las Comunidades Autónomas entre 2000 y 2009, que supusieron una diferencia de 1.048.121.100 euros más destinados a la atención a la diversidad entre esos dos años. Si analizamos ahora los datos correspondientes a cada una de las regiones (tablas 9.2. y 9.3.), observamos que, si bien todas ellas incrementaron su gasto en el conjunto programas entre estos años, existe cierta disparidad en dichos incrementos:

- Las Comunidades que incrementaron los fondos destinados en mayor medida fueron País Vasco, Aragón y la Comunidad Valenciana –todas ellas con aumentos superiores al 200%–, seguidas muy de cerca por Extremadura, Madrid y Cantabria. Sin embargo, no encontramos una pauta común entre estas Comunidades respecto al programa en que aumentaron en mayor proporción la financiación: País Vasco y Madrid lo hicieron en educación compensatoria; Aragón y Extremadura en actividades extraescolares; mientras que la Comunidad Valenciana y Cantabria en Servicios complementarios. En lo que sí coinciden es que en ninguna de ellas sobresale el aumento del gasto en Educación de Adultos respecto a las demás partidas.
- Del conjunto de regiones que presentaron incrementos por encima de la media, la Comunidad de Canarias fue la única en la que los fondos destinados a la Educación para adultos aumentaron de forma muy significativa entre estos años (de hecho sólo ella los multiplicó por doce, pasando de 1.563.000 euros a 18.867.100 euros entre esos diez años), superando al resto de programas (con la excepción de compensatoria, que creció prácticamente en la misma proporción).
- En el otro extremo, las que menos aumentaron la financiación destinada a atención a la diversidad fueron Asturias y Región de Murcia, situándose a considerable distancia del resto (aumentaron su financiación en un 17% y un 31% respectivamente); en el caso de Asturias sólo se registran datos para el programa de servicios complementarios y en el de la Región de Murcia donde más se aumentó el gasto fue en educación compensatoria.
- Por último, sin llegar a alcanzar los cien puntos porcentuales –como si hicieron la mayoría– encontramos a Baleares, Navarra y Galicia (con aumentos del 76%, 80% y 91% respectivamente); en el caso de Baleares y Galicia corresponden principalmente a actividades extraescolares y en el de Navarra a educación

compensatoria. De nuevo, ninguna de las regiones sobresalió en el gasto destinado a la Educación de Adultos; incluso encontramos el caso de la comunidad de Navarra, en donde dicha partida se redujo en un 11% entre 2000 y 2009.

A partir de 2009, comprobamos –en línea con lo analizado anteriormente– el cambio de tendencia, de forma que la mayoría de las regiones en redujeron su financiación en las partidas de atención a la diversidad. En el año 2012, las Comunidades que recortaron en mayor medida los fondos en estos cuatro programas señalados lo hicieron por encima del doble de la media de las CC.AA.: Madrid y Extremadura (ambas con una caída del 29%), Cataluña (-19%) y Canarias (-17%). No obstante, en ningún caso llevaron a cabo una reducción comparable a la realizada por la Administración central (que como hemos visto fue del 51%). En estas Comunidades, los principales programas que vieron recortados sus presupuestos en estos cuatro años fueron el de compensatoria en el caso de Madrid y Extremadura y el de actividades extraescolares en el de Cataluña y Canarias.

Tabla 9.3. Variación porcentual del gasto en atención a la diversidad por programas.

Variación (%)	Total Atención Diversidad		Educación Compensatoria		Educación de Adultos		Servicios complementarios		Actividades extraescolares	
	2000-2009	2009-2012	2000-2009	2009-2012	2000-2009	2009-2012	2000-2009	2009-2012	2000-2009	2009-2012
Total CC. AA.	131,61	-8,73	271,3	-18,1	93,1	-7,8	110,2	-0,4	193,0	-41,6
Andalucía	111,70	-8,03	525,43	-13,67	42,97	-10,00	-23,99	36,78	2602,20	-57,19
Aragón	208,54	-14,86	...	...	108,11	-22,57	267,92	-12,89	9873,64	7,71
Asturias	17,03	85,23	...	...	...	...	52,24	85,23	...	...
Baleares	75,79	33,95	-94,86	4823,25	158,69	6,41	99,30	-9,82	2153,89	-82,08
Canarias	165,47	-17,11	1109,57	-36,81	1107,11	-15,89	92,77	-9,25	147,92	-59,38
Cantabria	183,09	101,32	...	-11,97	...	2949,73	143,30	7,55	...	-24,46
C. y León	129,60	-13,50	-14,43	-16,70	...	-13,91	158,85	-3,18	161,80	-90,33
C.-La Mancha	102,54	-11,43	-82,99	-100,00	132,16	-14,98	186,84	-9,20	-73,99	-19,78
Cataluña	123,16	-19,15	132,34	-10,81	90,16	-20,07	123,14	-20,62	218,10	-21,11
C. Valenciana	204,46	-0,51	167,54	52,35	98,82	-19,77	275,34	4,94	84,85	-19,63
Extremadura	185,08	-28,78	...	-54,16	92,50	-9,64	163,94	-22,01	385,98	-51,50
Galicia	90,75	-3,59	-27,14	-100,00	4,85	-28,64	87,46	-1,21	713,50	-75,21
Madrid	183,74	-29,32	270,10	-49,52	155,86	-23,01	166,12	-6,46	110,33	-19,60
Murcia	30,92	-8,35	223,23	-7,51	-100,00	...	92,75	-9,90	-100,00	...
Navarra	80,06	3,65	244,66	4,37	-10,96	14,63	94,69	4,52	95,46	-12,86
País Vasco	244,74	-12,03	900,09	-17,56	141,19	-14,72	262,93	-5,81	318,34	-38,05
Rioja	132,57	0,06	540,31	-17,28	80,23	-8,61	61,60	36,08	161,94	-25,61

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Pero no todas las regiones recortaron sus presupuestos en atención a la diversidad a partir de la crisis, encontrando cinco regiones en las que tuvo lugar un incremento en la

financiación de estos programas entre 2009 y 2012. De entre ellas destaca especialmente Cantabria, que aumentó en el conjunto de los programas en un 101%. Dentro de este incremento, la principal responsable es la partida destinada al programa de educación para adultos, que creció de forma particularmente significativa al pasar de los 789.300 euros en 2009 a los 24.071.500 euros tres años después. No obstante, también redujo la financiación en los programas de actividades extraescolares y educación compensatoria, aunque en una proporción mucho menor.

Estos datos confirman el hecho señalado en el anterior epígrafe de que, si bien el programa que más aumentó el gasto entre 2000 y 2009 para el conjunto de las CC.AA. fue el de *Educación Compensatoria* (en un 271%), muy por encima del crecimiento del gasto total en enseñanzas no universitarias, y que, por el contrario, el que menos lo hizo –y también por debajo del gasto total en ENU– fue el programa de *Educación de Adultos* (en un 93%), tras la crisis de 2008, sin embargo, el recorte que se llevó a cabo en Educación compensatoria fue casi el doble del producido en Educación de Adultos (con valores de -18% y -8% respectivamente).

Pero también encontramos otras Comunidades, como Asturias, en la que aumentó su gasto en atención a la diversidad entre 2009 y 2012 (en un 85%), aunque en este caso únicamente debido al incremento en los servicios complementarios. Baleares, Navarra y La Rioja también se encuentran en este grupo, con incrementos más reducidos (especialmente el de esta última), en donde destaca Baleares, con un incremento del 34% en conjunto, principalmente debido al aumento del gasto en educación compensatoria, que pasó de 217.000 euros a 13.342.000 euros.

Al margen de las cinco Comunidades señaladas, el resto de regiones redujo el gasto en atención a la diversidad entre 2009 y 2012, destacando las siguientes dos principales consecuencias resultantes de dicha reducción¹⁵²:

- 1) Por un lado, desde el punto de vista de la demanda de estas actuaciones, la información estadística proporcionada por el MECD muestra que el *porcentaje de alumnado total que cursó Programas de Diversificación Curricular*, (correspondientes a 3^{er} y 4^o curso de ESO)¹⁵³, donde las tasas de titulación eran

¹⁵² Véase el respecto el Informe de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras (2015): *Atención a la diversidad y calidad educativa en la nueva educación secundaria. Cuando la diferencia se convierte en desigualdad* (páginas 9 a 15).

¹⁵³ Alumnos mayores de 16 años que, previa evaluación, realizan estos programas durante uno o dos años, con contenidos e incluso áreas diferentes a las establecidas con carácter general, con el fin de alcanzar los

similares o superiores a las del resto del alumnado de 4º de ESO, disminuyó ligeramente, pasando del 10,6% a un 10% en esos tres años. Este hecho contrasta, por un lado, con el incremento de 4,5 puntos porcentuales que tuvo lugar en los diez años anteriores, ya que en el curso 2000-2001 sólo un 6,1% del total del alumnado de Segundo Ciclo (equivalente a 3º y 4º de la ESO) seguía este programa. Por otro lado, si nos fijamos en el reparto de dichos alumnos entre los centros de titularidad pública y privada, comprobamos que el total del alumnado que seguía estos programas en los Centros Públicos en el curso 2009-2010 era un 13,5% del total de alumnos de 3º y 4º de ESO (casi el doble que en 2000-2001), mientras que en los Centros concertados era de un 6,2% y en los Centros privados de un 0,5%, mostrando que la mayor parte del alumnado de diversificación se concentra en los Centros públicos; en el 2012-2013, dichos porcentajes disminuyeron cerca de nueve décimas porcentuales en el caso de los Centros públicos (llegando a ser del 12,7%) y aumentaron dos en el caso de los concertados y los privados (alcanzando un 6,4% y 0,7% respectivamente). Aunque no se trató de incrementos significativos en la enseñanza privada, si que podemos señalar dos ideas fundamentalmente:

- a. Que los alumnos con necesidades de diversificación curricular no disminuyeron, sino que lo hizo el número de plazas para poder atender dichas necesidades;
- b. Que la reducción correspondiente a la enseñanza pública –donde se matricula la mayor parte de los alumnos con estas necesidades– fue mayor que la media y, aunque se trate de porcentajes reducidos, el número de afectados por estos recortes fue considerable teniendo en cuenta el mayor número de matriculados en estos centros (en comparación con los concertados y privados) durante esos años.

A nivel regional, en este caso, no disponemos de la información correspondiente a la comunidad que mayor gasto –en valores absolutos– realizó en este programa, Andalucía; sin embargo, si podemos comprobar que entre 2009 y 2012 seis Comunidades aumentaron el porcentaje de alumnos beneficiarios de este programa,

objetivos de esta etapa obligatoria a partir de una metodología específica. Véase al respecto *Las Cifras de la Educación* (Estadísticas del MECD), *Enseñanzas del sistema educativo y formativo* (apartado D3. La educación secundaria obligatoria).

entre ellas las regiones con menor PIB pc –Castilla-La Mancha (en casi dos puntos porcentuales), Extremadura, Región de Murcia– junto con Aragón, Baleares y Castilla y León.

De ellas, sólo en Castilla-La Mancha y Extremadura el incremento se debió a los alumnos de los Centros públicos, mientras que en Aragón, Baleares y Región de Murcia fue debido a los de los Centros concertados (en Región de Murcia, de hecho, se redujo el porcentaje en los públicos y en Baleares el incremento coincidió con la reducción en los Centros privados), de forma que Castilla y León es la única en la que el aumento se atribuyó a los Centros privados (disminuyendo en la concertada).

Tabla 9.4. Porcentaje de alumnado que cursa Programas de Diversificación Curricular en 3^{er} y 4^o curso de ESO, por titularidad del centro educativo (%)

Porcentaje alumnado (%)	Todos los Centros			Centros públicos			Centros privados	Ens. concer-tada		Ens. no concertada	
	2000	2009	2012	2000	2009	2012	2000	2009	2012	2009	2012
Total CC. AA.	6,1	10,6	10,0	7,86	13,54	12,68	2,7	6,2	6,4	0,5	0,7
Andalucía	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Aragón	6,3	10,2	10,8	9,3	11,9	12,3	2,0	7,8	8,8	0,0	0,0
Asturias	9,1	14,2	13,3	10,8	15,1	13,7	5,4	13,5	13,6	0,0	0,0
Baleares	6,9	10,2	10,9	7,9	12,0	12,2	5,7	8,4	10,0	2,0	0,6
Canarias	4,1	15,4	..	5,2	20,2	..	0,0	1,9	..	0,0	..
Cantabria	7,3	12,9	12,2	10,2	13,5	12,7	1,5	11,9	11,4	0,0	0,0
C. y León	7,8	12,4	12,5	9,5	14,8	15,1	4,3	8,6	8,5	0,0	4,7
C.-La Mancha	5,7	11,4	13,1	6,8	13,2	15,2	1,8	5,0	5,1	0,0	0,0
Cataluña	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
C. Valenciana	..	7,9	6,6	..	10,1	8,9	..	4,2	3,1	0,0	0,0
Extremadura	5,2	11,6	12,1	6,3	15,2	15,9	0,6	0,2	0,2	0,0	0,0
Galicia	..	8,6	8,7	..	12,4	12,4	..	0,6	0,4	0,0	0,0
Madrid	6,8	10,7	10,6	9,2	14,6	13,9	3,5	8,7	9,1	0,7	0,9
Murcia	5,0	13,6	14,0	6,5	14,9	14,9	0,3	11,0	12,5	0,0	0,0
Navarra	4,2	7,4	6,8	6,5	10,4	9,4	1,1	2,9	2,9	-	-
País Vasco	3,4	6,5	5,4	5,5	9,5	8,4	1,8	4,2	2,9	0,0	0,0
Rioja	6,7	10,5	10,1	10,9	15,3	14,8	0,3	2,4	2,2	-	-

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Por el contrario, entre las regiones que redujeron en mayor medida el porcentaje de alumnado de diversificación encontramos a las de mayor PIB pc –destacando el País Vasco, seguido de Navarra, La Rioja y Madrid– junto con Cantabria, Asturias y la Comunidad Valenciana. En este caso, encontramos coincidencia plena –salvo en el País Vasco– en atribuir dicha reducción al menor número de alumnos que siguieron estos programas en los centros públicos. En el País Vasco se redujo en una proporción

ligeramente superior el alumnado en los centros concertados frente a los de los públicos, que también fue muy elevada (ver tabla 9.4.).

2) Respecto a las medidas sobre el personal docente que analizamos en el capítulo anterior, se considera que la reducción de las plantillas públicas afectó de forma particular al *profesorado de apoyo a la atención a la diversidad*, debido a que, como señala el Informe de la Federación de Enseñanza de CC.OO. (2015):

- a. En Infantil y Primaria se redujeron plazas de apoyo, perdiendo en Primaria –además– horas de apoyo¹⁵⁴;
- b. En Secundaria disminuyó el peso de los Departamentos de Orientación y de sus profesionales, dejando de realizarse desdobles, prácticas y apoyos previstos en la ley para la ESO, incumpliendo por tanto la norma. A su vez, en este nivel educativo se redujo la optatividad, que representa una medida organizativa para atender a la diversidad;
- c. La reducción del personal de apoyo de los Departamentos de Orientación se tradujo en la menos Profesores de Compensatoria; de Pedagogía Terapéutica (PT) y de Audición y Lenguaje (AL), áreas en las que se incrementó de forma significativa la itinerancia del profesorado; Profesores Técnicos de Formación Profesional de Apoyo al Área Práctica; de Atención a Niños con Discapacidades (ATE) y Profesores Técnicos de Servicios a la Comunidad (PTSC).
- d. El incremento de forma general de las horas lectivas del personal docente, junto con el aumento de la ratio de alumnos por profesor, afectó de forma particular a la atención a la diversidad (que por sus propias características requiere de grupos reducidos), suponiendo el empeoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes y reduciendo las posibilidades de atender adecuadamente la necesidades de los alumnos, especialmente de aquellos que más lo necesitan. El aumento de las horas y tareas lectivas se tradujo en muchos casos en la reducción de las horas necesarias para la coordinación y preparación de los materiales específicos, aparte de otras también importantes, como la

¹⁵⁴Como consecuencia de estas medidas, el personal de apoyo al cargo tuvo que dejar de dedicar horas a la coordinación y la prevención – básicas en las medidas de atención a la diversidad - para centrarse sólo en tareas de rehabilitación.

atención a “pendientes” (la preparación de prácticas, la biblioteca, etc.), con las consecuencias que ello tiene en lo concerniente al fracaso escolar y el abandono educativo temprano.

- e. El incremento de la temporalidad de las plantillas generó dificultades especialmente importantes de cara a la planificación y desarrollo posterior de los programas de atención a la diversidad.

De las actuaciones señaladas dentro de la atención a la diversidad, consideramos que las de los programas con denominación específica de *Educación Compensatoria* y de *Educación para las Personas Adultas* –a las que corresponde cerca del 40% del total de fondos públicos destinados a estas partidas– representaron los programas clave en el papel compensador del gasto público a partir de 2008, en el primer caso por estar orientado a la población en situación de desventaja socioeconómica (que a su vez aumentó en número y agravó su situación tras la crisis económica), y en el segundo por su función de reinserción en el sistema educativo de los jóvenes que salieron de él para incorporarse al mercado laboral. De este modo, resulta necesario profundizar en el análisis de la evolución de estos dos programas durante estos años y comparar las variaciones en el gasto público con la evolución de los destinatarios de dichos fondos –tanto desde el punto de vista de la demanda (estudiantes) como desde la oferta (personal docente)–, con objeto de determinar cuál ha sido la relación en el comportamiento de ambas variables.

9.4. Evolución del programa de Educación Compensatoria.

El programa de *Educación Compensatoria*¹⁵⁵ está destinado a garantizar el acceso, la permanencia y la promoción en el sistema educativo del alumnado que se encuentra en situación de desventaja social, procedente de minorías étnicas, de colectivos de inmigrantes, así como de familias que se encuentran en una situación de graves dificultades socioeconómicas. En función de las diferentes situaciones posibles, los alumnos que participan en este programa presentan desde un desfase escolar significativo hasta dificultades de inserción educativa y necesidades de apoyo derivadas

¹⁵⁵ La normativa aplicable se encuentra recogida en el Real Decreto 299/1996, de 28 de febrero, de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en la educación y la Orden de 22 de julio de 1999, que desarrolla parcialmente el citado Real Decreto, regulando las actuaciones de compensación educativa en centros docentes sostenidos con fondos públicos.

de una incorporación tardía a la escuela, de una escolarización irregular o de un desconocimiento de la lengua castellana, debido a su procedencia de otros países.

Comparando los niveles de gasto correspondientes a 2000 y 2009, observamos que las regiones que incrementaron su presupuesto destinado a este programa en una proporción notablemente por encima del total de CC.AA. fueron cinco : Canarias fue la comunidad que registró el mayor porcentaje de aumento, multiplicando por doce los fondos destinados (pasando de 1.664.000 euros a 20.127.200 euros), seguida del País Vasco, que los multiplicó por diez (aumentando el gasto en casi quince millones de euros) y La Rioja, que lo hizo por seis (destinando 2.890.400 euros más). Andalucía es la comunidad que en valores absolutos más incrementó su gasto, al aumentar en más de 159 millones de euros su financiación (multiplicándola también por seis), seguida finalmente de Madrid, con cerca de 52 millones de euros más (que supusieron casi cuadruplicar los gastos en este programa).

Tabla 9.5. Gasto público en Educación Compensatoria y variación porcentual.

Gasto en Educación Compensatoria								
Miles de euros y %	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2000-2009	2009-2012
Total CCAA	97.229,0	349.238,6	360.983,9	331.665,4	292.166,9	295.758,2	271,3	-18,1
Andalucía	30.272,0	178.383,7	189.329,5	166.363,7	149.122,9	163.453,3	525,4	-13,7
Aragón	0	x	x	x	0	0	...	...
Asturias	0	x	x	x	0	0	...	...
Balears	5.271,0	x	271,0	x	664,0	13.342,0	-94,9	4.823,2
Canarias	1.664,0	15.812,0	20.127,2	24.314,1	15.371,9	12.719,1	1.109,6	-36,8
Cantabria	0,0	343,0	91,9	92,0	69,8	80,9	...	-12,0
C. y León	19.694,0	16.629,0	16.852,0	15.901,0	15.116,0	14.038,0	-14,4	-16,7
C.-La Mancha	2.130,0	818,4	362,3	0,0	0,0	0,0	-83,0	-100,0
Cataluña	12.346,0	33.165,6	28.685,2	33.402,6	31.423,0	25.584,3	132,3	-10,8
C.Valenciana	581,0	1.424,5	1.554,4	1.233,0	7.547,4	2.368,1	167,5	52,3
Extremadura	0,0	119,0	628,7	512,8	399,9	288,2	...	-54,2
Galicia	294,0	306,5	214,2	72,0	0,0	0,0	-27,1	-100,0
Madrid	19.149,0	70.326,2	70.870,4	61.170,3	43.380,4	35.772,8	270,1	-49,5
Murcia	2.394,0	6.636,2	7.738,1	5.745,1	5.184,2	7.156,9	223,2	-7,5
Navarra	1.252,0	7.117,1	4.315,1	4.996,1	4.692,0	4.503,5	244,7	4,4
País Vasco	1.660,0	14.997,2	16.601,5	14.641,4	16.083,3	13.686,3	900,1	-17,6
Rioja	522,0	3.160,2	3.342,4	3.221,3	3.112,1	2.764,8	540,3	-17,3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Cataluña no se encuentra dentro de las regiones con mayor incremento, aunque su crecimiento en el gasto en este programa fuera del 132%, debido a que en esta comunidad los aumentos más significativos se encuentran precisamente en el 2008 y 2010, al crecer el gasto en un 80% respecto al 2007, para luego caer en un 13% en 2009 y recuperarse en el 2010 creciendo en un 16%. No se trató de un comportamiento típico, encontrándolo tan sólo también en la Comunidad Foral de Navarra, aunque con variaciones mucho más moderadas que las catalanas.

Pero también nos encontramos con cuatro Comunidades que entre estos dos años redujeron el gasto público en educación compensatoria. Concretamente nos referimos a Baleares, con un 95% de fondos menos en 2009, es decir, cinco millones menos que en el 2000; Castilla-La Mancha, que recortó en un 83% los fondos (cerca de dos millones de euros); Galicia, que redujo en un 27% unos fondos que de por sí ya eran muy reducidos (pasando de 294.000 euros a 214.000 euros) y, por último, Castilla y León, que redujo el gasto en casi tres millones de euros (que representaron una reducción del 14%). Observando la evolución entre 2000 y 2009 para el caso de cuatro regiones, salvo Galicia que mantuvo un comportamiento más o menos estable en torno a los 300.000 euros de gasto (salvo en 2002 que destinó 70.000 euros), comprobamos que:

- En Castilla y León los gastos en compensatoria fueron creciendo progresivamente hasta el año 2004, momento a partir del cual tuvo una reducción del 58%, pasando de 22.815.000 euros a 9.604.000 euros. A partir de 2005 se fue recuperando poco a poco el gasto, especialmente entre 2007 y 2008, consiguiendo superar los dieciséis millones de euros, pero muy alejados de los cerca de veintitrés que se gastaban anteriormente.
- En Baleares, sin embargo, encontramos dos momentos en los que tuvieron lugar recortes previos a 2009: entre 2000 y 2001 (donde el gasto cayó en un 92%, pasando de 5.271.000 euros a 438.000 euros), superando dicho porcentaje entre 2007 y 2009¹⁵⁶, donde los gastos en compensatoria disminuyeron en un 97%, tras el incremento muy significativo que tuvo lugar entre 2005 y 2007 al multiplicarse los fondos destinados por diecisiete, aumentando de 632.000 euros a 10.889.000 euros.
- En Castilla-La Mancha se observa un comportamiento oscilante, alternado años de reducción en el gasto seguidos de otros de aumento, encontrando la mayor

¹⁵⁶ No se proporcionan los datos correspondientes al gasto en compensatoria por parte de esta comunidad en el año 2008 ni en el 2010.

reducción entre 2000 y 2001 (del 81%) y el mayor incremento al año siguiente (del 225%). Sin embargo es el único caso, de los tres señalados, en el que la cifra de 2009 ya se situaba por debajo de la de 2008, antes de que los efectos de la crisis económica quedaran reflejados los presupuestos de las administraciones educativas. Y desde 2010 hasta 2012 ya no se registra ni un euro de gasto en el programa de compensatoria por parte de esta comunidad¹⁵⁷.

A partir de 2009, la evolución cambió de signo de forma general. En la tabla 7.5.observamos que, si bien para el conjunto de las CC.AA. la reducción entre 2009 y 2012 fue del 18% (disminución que, como ya se ha señalado anteriormente, fue superior que la reducción correspondiente al conjunto de programas de atención a la diversidad y que la del gasto regional en enseñanzas no universitarias), se presentan tres situaciones en el análisis de las Comunidades¹⁵⁸:

- 1) Por un lado, encontramos tres Comunidades en las que el gasto en compensatoria aumentó entre 2009 y 2012: Baleares, Comunidad Valenciana y Navarra. A su vez, la variación de Baleares –aparte de suponer de nuevo un “pico” en la evolución del gasto en esta comunidad– es la más significativa de las tres, siendo necesario puntualizar en este caso que, a falta de información para el año 2010, entre 2011 y 2012 los fondos se multiplicaron por veinte, pasando de ser de 664.000 euros a 13.342.000 euros. La Comunidad Valenciana, por su parte, mantuvo la progresión creciente del período anterior y, en su caso, el mayor incremento lo encontramos en el año 2011 –tras una ligera reducción en 2010– al multiplica por seis el gasto pasando de un poco más de un millón de euros a más de siete millones y medio. No obstante, en 2012 redujo los fondos en un 69%, aunque se mantuvo por encima de los asignados en 2009. Navarra fue, de las tres regiones señaladas, la más estable, registrando su mayor incremento entre 2009 y 2010, alcanzando cerca de cinco millones de euros, para después ir disminuyendo en los años siguientes hasta los cuatro millones y medio, casi 200.000 euros más que en 2009.
- 2) Por otro, hubo siete regiones en las que el gasto cayó por debajo de la media: Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Región de Murcia, La Rioja y País Vasco. Dentro de este grupo, destacan los casos de Andalucía, Región de

¹⁵⁷ Véase al respecto *Estadística del Gasto Público en Educación*, MECD.

¹⁵⁸ Sin incluir las Comunidades de Aragón y Asturias, de las que no se disponen datos.

Murcia y Cantabria, ya que tras reducir el gasto entre 2009 y 2011, en el último año incrementaron sus fondos (de las que sólo Cantabria mostraría un posible cambio de tendencia a raíz del adelanto de los datos de 2013), justo lo contrario que sucedió en Cataluña, donde aumentaron entre 2009 y 2011 para después caer en el 2012.

- 3) Y, finalmente, en las Comunidades de Extremadura, Madrid y Canarias, las reducciones fueron superiores a la media (del 54%, 50% y 37% respectivamente), con los casos más particulares y ya señalados de Castilla-La Mancha y Galicia, en las que en 2012 no se destinaron fondos a compensatoria, de forma que el recorte fue del 100%. En el caso de la Comunidad de Madrid, los fondos no dejaron de reducirse desde el año 2009, pasando de ser de 70.870.400 euros a 35.772.800 euros en 2012, observando la mayor caída del gasto entre el 2010 y el 2011 (del 29%). Sin embargo, en Canarias los datos muestran un aumento del 21% entre 2009 y 2010 (superando los veinticuatro millones de euros), al que siguió una reducción del 37% y del 17% en los dos años siguientes respectivamente. No obstante, a diferencia de la comunidad madrileña, las cifras presentadas del 2013 –sin llegar a ser definitivas– muestran un incremento con valores por encima de los de 2011. Extremadura, por su parte, combina la reducción ininterrumpida desde 2009 a 2012 con unos datos por encima de los de 2009 para el 2013.

Para completar este análisis es necesario comparar, como hicimos en el epígrafe anterior, la evolución del gasto público en compensatoria con el dato correspondiente al alumnado al que se destinan dichos gastos, así como la del principal origen de los mismos, esto es, el personal docente. Las actuaciones de compensación educativa se desarrollan tanto en Infantil y Primaria como en Secundaria. Siempre que sea posible, las medidas de apoyo educativo al alumnado con necesidades de compensación educativa se realizan dentro de los grupos ordinarios, para facilitar la máxima integración del alumnado y la normalización del desempeño educativo.

Sin embargo, en función de las características y las necesidades del conjunto del alumnado del centro educativo se pueden establecer agrupamientos flexibles que abarquen parte del horario escolar –para ser atendidos de manera específica– o incluso, en la etapa de la E.S.O., de manera excepcional, se pueden crear grupos específicos de compensación educativa dirigidos principalmente a prevenir el abandono prematuro del

sistema educativo del alumnado menor de dieciséis años. Sin embargo, el número de alumnos que forma parte del programa de Educación Compensatoria queda diluido en las estadísticas al incorporarlos dentro del total de alumnos matriculados en las diferentes etapas educativas¹⁵⁹, de manera que no resulta posible analizar la evolución de esta variable.

Centrándonos por lo tanto en el segundo aspecto, cabe señalar que, si bien la atención del alumnado con necesidades de compensación educativa es responsabilidad de todo el equipo docente del Centro educativo, ésta se realiza a través de la colaboración entre todo el profesorado que imparte docencia con el Departamento de Orientación, los Departamentos Didácticos y los profesores específicos de Educación Compensatoria, bajo la coordinación de la Jefatura de Estudios. En el ámbito de la compensación educativa interna (en el centro educativo), los equipos docentes –en colaboración con los servicios de apoyo externo– desarrollan medidas de adaptación y flexibilización curricular para adecuar la respuesta educativa a las características y necesidades de los alumnos.

Por lo tanto, dentro de este programa, es necesario contar con un personal cualificado y específico para el desempeño de esta función. Sin embargo, como nos ha indicado D. Jesús Ibáñez Milla (Subdirector General de Estadística y Estudios del MECD), debido a las diferentes actuaciones tanto a nivel regional como por parte de los Centros educativos en éste ámbito, el número de docentes directamente relacionados con este programa de atención a la diversidad no queda recogido dentro de la información estadística.

No obstante, si podemos realizar el análisis del gasto realizado en ellos, ya que queda recogido dentro del Capítulo I¹⁶⁰ de los presupuestos educativos, relativo a los

¹⁵⁹ El MECD proporciona información estadística concreta sobre la matriculación del *alumnado con necesidad específica de apoyo educativo*, diferenciando a aquellos *con necesidades educativas especiales, con altas capacidades intelectuales, con integración tardía en el sistema educativo español* y, dentro de un grupo más amplio *denominado otras categorías de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, el alumnado en situación de desventaja socio-educativa*. Podría considerarse que este último se corresponde con el “alumnado de compensatoria” ya que engloba al “escolarizado en las etapas obligatorias que presenta un desfase escolar significativo, con dos o más cursos de diferencia entre su nivel de competencia curricular y el curso en el que está escolarizado, por encontrarse en situaciones de desventaja socioeducativa derivadas de su pertenencia a minorías étnicas y/o culturales, por factores sociales, económicos o geográficos, o por dificultades de inserción educativa asociadas a una escolarización irregular”. Sin embargo, la información proporcionada por el MECD no cubre el período de estudio (ya que comenzó a elaborarse en el curso 2011-2012) y además, tal y como nos ha explicado D. Jesús Ibáñez Milla, Subdirector General de Estadística y Estudios del MECD, dicha información no recoge de forma completa al alumnado con estas características debido a la diferente forma de tratar los datos por parte de las CC.AA.

¹⁶⁰ Operaciones corrientes. Capítulo 1. Gastos de personal: retribuciones e indemnizaciones, en dinero y en

gastos de personal dentro de los gastos corrientes en educación. Dicho gasto corresponde principalmente al personal docente de los Centros públicos de educación.

Si nos fijamos en primer lugar en el peso que tiene este capítulo sobre el total de los gastos en educación compensatoria, para el conjunto de las CC.AA., comprobamos que, dependiendo del año, el porcentaje oscila entre el 70% y el 80%, lo cual no hace sino confirmar que los gastos de personal son la mayor partida dentro del gasto público. Por otro lado, el análisis no puede ser del todo completo ya que hay dos Comunidades que, como ya hemos señalado anteriormente, no ofrecen información completa sobre su gasto en compensatoria durante los años objeto de estudio; se trata de Aragón y Asturias¹⁶¹.

Tabla 9.6. Gasto en Compensatoria correspondiente al Capítulo I (gastos de personal).

Gasto Capítulo I (gastos de personal) en Educación Compensatoria y variación (2000 - 2012)								
Miles de euros y %	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2000-2009	2009-2012
Total CC. AA.	71.693,0	249.336,9	265.783,5	244.946,0	219.834,7	211.166,2	270,7	-1,8
Andalucía	22.518,0	131.519,3	139.905,9	127.311,7	124.620,2	113.638,4	521,3	-3,2
Aragón	0,0	x	x	x	0,0	0,0	...	...
Asturias	0,0	x	x	x	0,0	0,0	...	...
Baleares	4.508,0	x	0,0	x	0,0	12.945,0	-100,0	...
Canarias	198,0	3.579,0	3.042,5	4.678,6	3.076,1	3.367,1	1436,6	30,7
Cantabria	x	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	...	...
C. y León	16.780,0	12.329,0	13.476,0	12.683,0	12.832,0	12.605,0	-19,7	2,9
C.-La Mancha	1.870,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0	...
Cataluña	10.355,0	20.274,4	21.667,4	21.085,7	20.645,5	18.599,0	109,2	4,0
C. Valenciana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	...	...
Extremadura	0,0	0,0	576,9	262,4	241,7	0,0	...	...
Galicia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	...	...
Madrid	11.938,0	61.449,1	63.646,7	57.109,6	35.820,1	30.148,7	433,1	-7,1
Murcia	2.271,0	5.150,6	6.406,5	5.014,9	4.594,3	4.199,9	182,1	-2,6
Navarra	785,0	1.323,9	2.008,0	2.429,6	2.383,3	2.213,1	155,8	83,5
País Vasco	0,0	11.498,3	12.703,9	12.061,4	13.347,3	11.316,8	...	4,9
Rioja	470,0	2.213,3	2.349,7	2.309,1	2.274,2	2.133,2	399,9	4,3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Estos casos hay que diferenciarlos de los de la Comunidad Valenciana, Galicia, Cantabria y Castilla-La Mancha, en los que se comprueba que no destinaron fondos al

especie (vivienda), cuotas sociales, prestaciones sociales (pensiones e indemnizaciones por jubilación anticipada) y gastos sociales (formación y perfeccionamiento, comedores, transporte, seguros de vida o accidente, etc.) de todo el personal (funcionario, laboral y otro tipo de personal).

¹⁶¹En la información estadística sobre el gasto en Educación Compensatoria en estas regiones durante el período 2000-2012, unos años aparece el valor "0" (valor nulo), indicando que no se han destinado fondos a dicho programa, mientras que en otros se marca con una "x" la casilla correspondiente, indicando que los datos se encuentran incluidos en otras rúbrica, sin especificar de cuáles se trata.

Capítulo I –dentro de su gasto en compensatoria– durante todo el período de estudio (destinando los fondos a otros capítulos financieros), con la única excepción de Castilla-La Mancha en el año 2000, ya que asignó cerca de dos millones de euros, dejando el resto de años con saldo cero, lo cual significa que durante todos esos años no se contrató a personal cualificado para desempeñar esta función, correspondiendo, en su caso, a la plantilla de docentes de los Centros educativos, asumir estas funciones.

De las once Comunidades restantes, si bien la mayor cuantía en términos absolutos correspondió a Andalucía, los mayores incrementos en el gasto en personal, entre 2000 y 2009, correspondieron a Canarias, que multiplicó los fondos por quince, más del doble de lo que lo hizo la andaluza. Estas dos Comunidades, junto con Madrid y La Rioja aumentaron su gasto en personal por encima de la media, mostrando un esfuerzo muy significativo en garantizar la calidad de este programa al aumentar la contratación de personal cualificado y su formación. No obstante, si bien la Comunidad de Madrid aumentó el peso del gasto en personal sobre el total en compensatoria entre estos dos años, ya que en el año 2000 se encontraba en torno al 62% y en 2009 el porcentaje se incrementó de forma considerable, alcanzando un 90% (aumentó el gasto y aumentó la proporción destinada a la docencia), en La Rioja sucedió lo contrario, ya que partía de un 90% del gasto destinado a personal y en 2009 redujo el peso al 70%, cayendo de manera notable (es decir, el gasto aumentó pero la parte destinada al profesorado se redujo, a pesar de que el alumnado que cursaba los programas también aumentara).

La Región de Murcia, Navarra y Cataluña también crecieron entre estos dos años, aunque en menor proporción. Por el contrario, los datos nos muestran que Castilla y León redujo en un 20% su gasto, mientras que Baleares pasó de asignar cerca de cinco millones de euros a gastos de personal (un 86% de los gastos totales en compensatoria), a no destinar al profesorado uno sólo de los 271.000 euros totales que destinó a este programa en 2009, que fueron íntegros al Capítulo VI (Inversiones reales). La situación contraria la encontramos en Extremadura y País Vasco, que de no destinar fondos a Capítulo I en año 2000, pasaron a asignar un total de 576.900 euros y 12.703.900 euros respectivamente. No obstante, la región extremeña va a ser la única de las regiones analizadas que en 2012 volvió a retirar los fondos correspondientes a este capítulo.

Entre 2009 y 2012 el gasto promedio de las CC.AA. en personal docente cualificado disminuyó en un 20%, encontrando dos regiones que lo hicieron en mayor

medida: la Comunidad de Madrid (que redujo en más de la mitad su gasto en esta partida, registrando la mayor caída entre 2010 y 2011 al añadir una reducción del 37% a la del 10% que ya había realizado en 2010) y la Región de Murcia (que lo hizo en un 34%, en este caso principalmente entre 2009 y 2010). Andalucía y Cataluña redujeron por debajo de la media, aunque muy próximas a ella, y principalmente en el último año. Sólo hubo tres Comunidades de las once señaladas que aumentaron su gasto en personal cualificado respecto a 2009: Canarias, Navarra y, de forma más particular, Baleares. Tanto Canarias como Navarra crecieron entre 2009 y 2010, pero al año siguiente redujeron sus fondos (muy por debajo del incremento anterior), de forma que en 2012 su gasto en personal superaba al de 2009. El caso de Baleares es particular por el hecho de pasar de no destinar fondos al capítulo I a hacerlo por valor de 12.945.000 euros, los cual supuso un notable cambio tanto cuantitativo como cualitativo. No obstante, hubo otras dos regiones que también siguieron aumentando su gasto en personal cualificado a partir de la crisis de 2008, y lo hicieron precisamente entre 2010 y 2011; se trata de Castilla y León y País Vasco, que también registraron incrementos (del 1 y del 11% respectivamente), aunque al año siguiente fueron superados por los recortes.

Por lo tanto, interpretando los aumentos en el gasto de personal del programa de compensatoria como un esfuerzo por mejorar la calidad de la prestación realizada, a partir de la mayor contratación y mejora de la formación de un personal docente cualificado, y la reducción, por consiguiente, como todo lo contrario, podemos resumir que hubo Comunidades, como la de Canarias, donde hubo un esfuerzo muy significativo y prolongado a lo largo de los diez primeros años del período de análisis y que se mantuvo tras la crisis económica, mientras que en otras, como la Comunidad Madrid, habiendo aumentado también de forma notable sus fondos entre 2000 y 2009, las autoridades responsables decidieron reducir el gasto en compensatoria a más de la mitad, cifra que –como muestran los datos estadísticos avanzados del 2013– siguió disminuyendo.

9.5. Evolución del programa de Educación para Adultos.

El programa de Educación para las personas adultas representa otra de las acciones que ofrece el sistema educativo para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades. Mediante este programa, se da respuesta a las necesidades educativas de los ciudadanos de mayor edad, ofreciéndoles la posibilidad de alcanzar su desarrollo

integral en los distintos aspectos de la formación básica, profesional, cultural y personal. Se inspira en el principio de educación permanente y entre sus principales objetivos se encuentran (L.O.E., Capítulo IX, art. 66, apartado 3):

- la adquisición de una formación básica, la ampliación y renovación de sus conocimientos, habilidades y destrezas de modo permanente, facilitando el acceso a los distintos niveles del sistema educativo;
- la mejora de la cualificación profesional o la adquisición de la preparación necesaria para el ejercicio de otras profesiones; y
- el desarrollo de sus capacidades personales (en los ámbitos expresivos, comunicativo, de relación interpersonal y de construcción del conocimiento) y de aquellas requeridas para su participación en la vida social, cultural, política y económica, haciendo efectivo su derecho a la ciudadanía democrática;
- el desarrollo de programas que corrijan los riesgos de exclusión social, especialmente de los sectores más desfavorecidos.

Para ello, el programa agrupa un conjunto de actuaciones muy diversas –como sucede con las enseñanzas de Régimen General– que se dividen en dos grandes grupos: las enseñanzas de carácter formal y las de carácter no formal. Las *enseñanzas formales*, a su vez, agrupan diferentes modalidades, entre las que se encuentran: Enseñanzas Iniciales (niveles I y II, correspondientes a la alfabetización y consolidación de conocimientos); Educación Secundaria para Personas Adultas; Preparación de pruebas libres de Bachillerato; Lenguas para inmigrantes; Preparación Prueba de Acceso a la Universidad; Preparación Prueba de Acceso a Ciclos de Grado Medio; Preparación Prueba de Acceso a Ciclos de Grado Superior; y Otras Enseñanzas Técnico-profesionales.

Como señalan desde la Federación de Enseñanza de CC.OO. (2013), normalmente se ha prestado poca atención a estas enseñanzas, que históricamente han estado vinculadas a la alfabetización de las personas adultas. Sin embargo, la Educación para Adultos actualmente se considera un elemento claro de detección de las necesidades de mejora de la cualificación de la población, con el objetivo de aumentar y mejorar las posibilidades de inserción laboral y de cambio de empleo, correspondientes a la situación económica en la que se encuentra España en estos momentos. Por lo tanto, el análisis de la evolución de estas especialidades desde el punto de vista de la demanda

social por parte de la población, a lo largo del período de estudio, tiene mucho que ver con la situación económica española y, especialmente, con la generada a partir de la crisis que se desencadenó en el país a finales de 2008, de forma que su estudio representa un elemento clave en la determinación de las repercusiones de la misma.

La tabla 9.7. recoge el total del alumnado matriculado en Educación para Adultos desde el curso 2000-2001 hasta el 2009-2010 y su evolución hasta el 2012-2013, mostrando de forma muy clara cómo estas enseñanzas se han ido adaptando a las necesidades sociales según ha ido avanzando el período de tiempo. Si bien los datos corresponden a los alumnos de todos los centros educativos, cabe señalar que la mayor parte de las matriculaciones se realizaron en los Centros públicos, por lo que el análisis se correspondería con el de la enseñanza pública de adultos.

Tabla 9.7. Alumnado total matriculado en Educación para Adultos, por especialidades.

Alumnado matriculado		2000-2001	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
TOTAL		364.617	461.009	472.682	470.341	474.621	467.912
Enseñanzas Iniciales	EE. Iniciales I	81.763	60.647	44.967	36.888	34.652	32.688
	EE. Iniciales II	55.482	66.532	49.269	59.986	58.896	54.237
Educación Secundaria para Personas Adultas		59.891	157.770	209.074	222.236	236.369	237.592
Preparac. Pruebas Libres Bachillerato		...	...	1.016	503	157	277
Lenguas para inmigrantes		15.315	67.164	69.611	60.359	55.500	48.114
Preparac. Prueba Acceso a la Universidad		7.984	15.310	18.746	20.102	20.085	19.649
Preparac. Prueba de Acceso a Ciclos de Grado Medio		282	5.460	6.712	7.309	7.106	7.649
Preparac. Prueba de Acceso a Ciclos de Grado Superior		459	19.651	25.386	29.725	32.838	37.319
Otras enseñanzas Técnico Profesionales		7.368	68.475	47.901	33.233	29.018	30.387

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

La tabla muestra el incremento del 30% que tuvo lugar en entre 2000 y 2009 del número de alumnos matriculados en este programa, observando únicamente la disminución del alumnado de las Enseñanzas iniciales, especialmente del correspondiente a los niveles de alfabetización. Se trata de una reducción lógica del 45% de la población con este tipo de necesidades, resultado del gran esfuerzo en la escolarización llevado a cabo desde los años ochenta. De esta forma, las necesidades de la población a lo largo de estos años fueron principalmente encaminadas a la preparación de la prueba de acceso a Ciclos de Grado medio y Grado superior que, entre esos años, multiplicaron el número de

alumnos por veinticuatro y por cincuenta y cinco, respectivamente. La enseñanza de lenguas para la población inmigrante también aumentó en gran medida, multiplicándose por cinco los alumnos matriculados, fruto del gran aumento de dicha población en España entre estos años. El alumnado en Educación Secundaria para personas adultas y en la Preparación de la Prueba de Acceso a la Universidad también creció de forma muy notable, aunque en menor proporción que el resto.

A partir de 2009 encontramos especialidades que tuvieron fuertes descensos – sobre todo a raíz de la disminución de la población inmigrante en el país– mientras que otras siguieron teniendo importantes aumentos, originados por el gran número de personas que carecían de la titulación correspondiente a los estudios de Enseñanzas de Régimen general, tratando de mejorar su cualificación y poder acceder en mejores condiciones al mercado laboral. Este hecho se puede observar especialmente en la evolución del alumnado matriculado en Educación Secundaria para Adultos, que fue creciendo curso tras curso, representando todos los años más del doble del matriculado en Enseñanzas iniciales (situación inversa a la de 2000-2001), de forma que entre 2009 y 2012 estas enseñanzas contaban con un 14% más de alumnos (28.518 personas más).

Este incremento del 14% también lo encontramos en el alumnado que siguió los cursos para el acceso Ciclos formativos de Grado Medio, siendo significativamente más elevado el correspondiente a los Ciclos de Grado Superior, que aumentaron en un 47%. En ambos casos, el aumento más notable en la matriculación del alumnado tuvo lugar entre 2009-2010 y 2010-2011. De esta forma, entre 2009 y 2012 se incorporaron un total de 12.870 alumnos adicionales para el acceso a la enseñanza profesional de forma conjunta (menos de la mitad que en secundaria). Todo ello no es sino muestra de la relación entre la crisis económica y el comportamiento de la demanda, cuyo incremento representó una corrección de las enormes tasas de abandono educativo temprano que tuvieron lugar en años anteriores y cuya disminución representaba uno de los objetivos estratégicos de la Unión Europea. No obstante, se considera que este comportamiento está principalmente relacionado con el mercado laboral y poco tiene que ver con la “concordancia” entre las demandas sociales por parte del alumnado y los medios destinados por las administraciones educativas para atenderlas.

Respecto a la Preparación de la Prueba de Acceso a la Universidad, requisito necesario para poder cursar estudios universitarios, en la tabla 7.7.comprobamos que (aunque entre 2009 y 2012 experimentó un ligero incremento del 5%), el único aumento en este segundo período se registró entre 2009-2010 y 2010-2011, momento clave en el

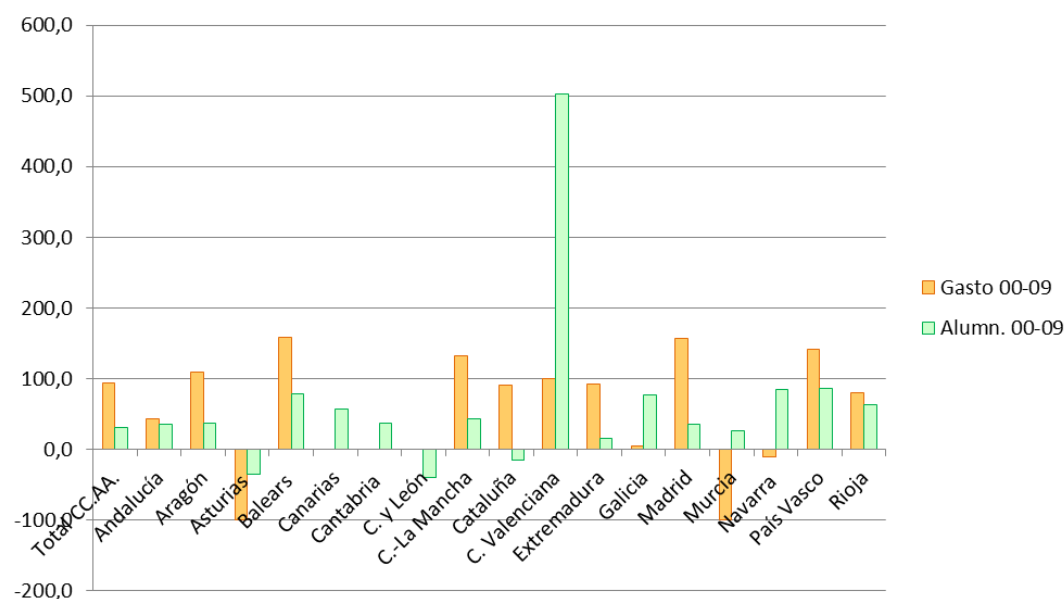
que se puso de manifiesto la importancia de tener estudios superiores para acceder a mejoras condiciones laborales y salariales en el mercado de trabajo (o, sencillamente, para poder acceder a él). Sin embargo, a partir de ese momento observamos una paulatina reducción del alumnado matriculado, especialmente en el curso 2012-2013, momento en el que tuvo lugar el incremento de las tasas universitarias¹⁶².

Donde sí se observaron disminuciones significativas fue en la enseñanza de Lenguas para inmigrantes, como ya señalamos anteriormente, junto con la correspondiente a Otras enseñanzas Técnico Profesionales. Si bien el descenso del 31% del alumnado en el primer caso fue debido principalmente a la disminución de la población inmigrante en España tras las repercusiones de la crisis, la reducción del 37% de los alumnos del conjunto de las enseñanzas técnico-profesionales se considera más difícil de explicar, considerando que se pueda relacionar con problemas derivados de la titulación asociada y su reconocimiento (Federación de Enseñanza de CC.OO., 2013: 31). Entre estos dos programas sumaron 39.011 alumnos menos y, si añadimos los correspondientes a alfabetización, fueron un total de 51.290; sin embargo, debido a los incrementos en las matriculaciones en Consolidación de Conocimientos en Enseñanzas iniciales, Secundaria, Ciclos Formativos y Acceso a la Universidad, finalmente la reducción fue de 4.770 alumnos, lo cual nos indica el incremento tan significativo que hubo en estos dichos programas.

Como señalábamos anteriormente, en términos generales, entre 2009 y 2012 no se observa concordancia para el conjunto de las CC.AA. entre la evolución de las demandas sociales por parte del alumnado y la de los recursos destinados a atenderlas; incluso, en el caso de algunas regiones, ni siquiera entre 2000 y 2009. Si nos fijamos en las gráficas 9.1. y 9.2., comprobamos que podemos clasificar la disparidad de comportamiento de las Comunidades en cuatro grupos, en función a su variación respecto a estas dos variables:

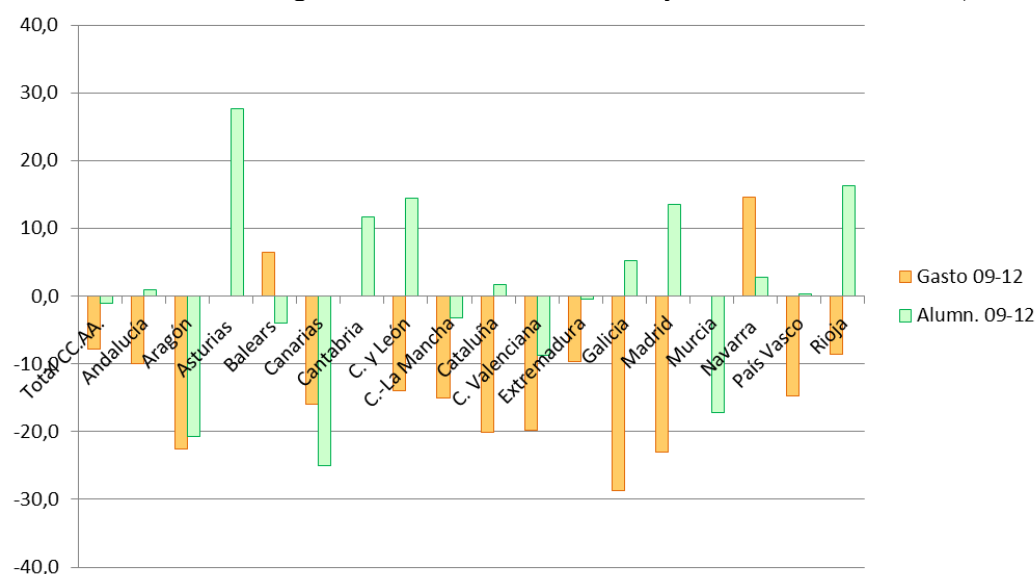
¹⁶²En abril de 2012, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte propuso a las Comunidades Autónomas que cada alumno pagara hasta 540 euros más por la primera matrícula universitaria, a partir del curso 2012-2013. Concretamente, el Gobierno planteó la posibilidad de ampliar la horquilla que tendrían que pagar los alumnos de su puesto universitario y que iría desde el 15% hasta el 25% del coste de este puesto en las universidades públicas, con el objetivo de contribuir al recorte de 3.000 millones de euros en materia educativa anunciada por el Gobierno. Según el informe "La Universidad Española en Cifras 2013-2014", de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), los precios públicos de matrícula aumentaron desde 2008, principalmente, en Cataluña (en un 158,4%), seguida de Madrid (117,3%) y la Comunidad Valenciana (93,9%); donde menos lo hicieron fue en Galicia (5,1%), Andalucía (9, %) y Cantabria (10%). Ver al respecto Hernández, J. y Pérez, J.A. (2015).

Gráfica 9.1. Variación gasto en Educación Adultos y alumnado matriculado (2000-2009)¹⁶³.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Gráfica 9.2. Variación gasto en Educación de Adultos y alumnado matriculado (2009-2012).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

- 1) En primer lugar, si nos fijamos en las Comunidades que aumentaron el gasto en ambos períodos, observamos que fueron sólo dos: Baleares y Cantabria, siendo esta última un caso particular. A su vez, Baleares varió el gasto por encima de la variación del alumnado, que entre 2009 y 2012 disminuyó, de forma que el gasto por alumno aumentó en esta comunidad. En el caso de Cantabria, si bien

¹⁶³ En 2000-2009 no se ha incluido el dato correspondiente al gasto en Educación para adultos en la Comunidad de Canarias (1.107,1%). En 2009-2012, tampoco el de Cantabria (2.949,7%).

desconocemos el dato correspondiente al gasto del año 2000, comprobamos el notable incremento de los fondos, que se multiplicaron por treinta, superando sensiblemente el incremento del 12% en el alumnado matriculado, por lo que igualmente el gasto por alumno aumentó de forma notable.

2) En segundo lugar, encontramos el grupo más amplio de Comunidades, correspondiente a las doce regiones que aumentaron en el primer período el gasto para después reducirlo en el siguiente, tal y como sucede con los datos correspondientes al conjunto de las regiones. A su vez, dentro de este grupo encontramos tres evoluciones distintas respecto a la variación del alumnado:

- a. Aquellas en las que la variación del gasto fue superior que la del número de alumnos, de forma que en el primer período creció más que el alumnado pero en el segundo disminuyó en mayor medida, de forma que el gasto por alumno se vio reducido. Entre ellas se encuentran Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid, País Vasco y La Rioja. A su vez, Cataluña y Castilla y León fueron las únicas en las que el número de alumnos se redujo en los diez primeros años mientras que los fondos aumentaron.
- b. Sólo encontramos una comunidad –Canarias– en la que los fondos aumentaron en mayor proporción en el primer período que el número de alumnos (multiplicándose por doce mientras que el alumnado no llegó a duplicarse), mientras que en el segundo el gasto disminuyó menos que proporcionalmente, por lo que, sólo en este caso, el gasto por alumno también aumentó.
- c. En la Comunidad Valenciana y en Galicia, el gasto del primer período aumentó menos que la matriculación del alumnado, mientras que en el segundo disminuyó en mayor proporción (en Galicia, de hecho, el número de alumnos aumentó), por lo que en ambos casos el gasto por alumno se redujo.

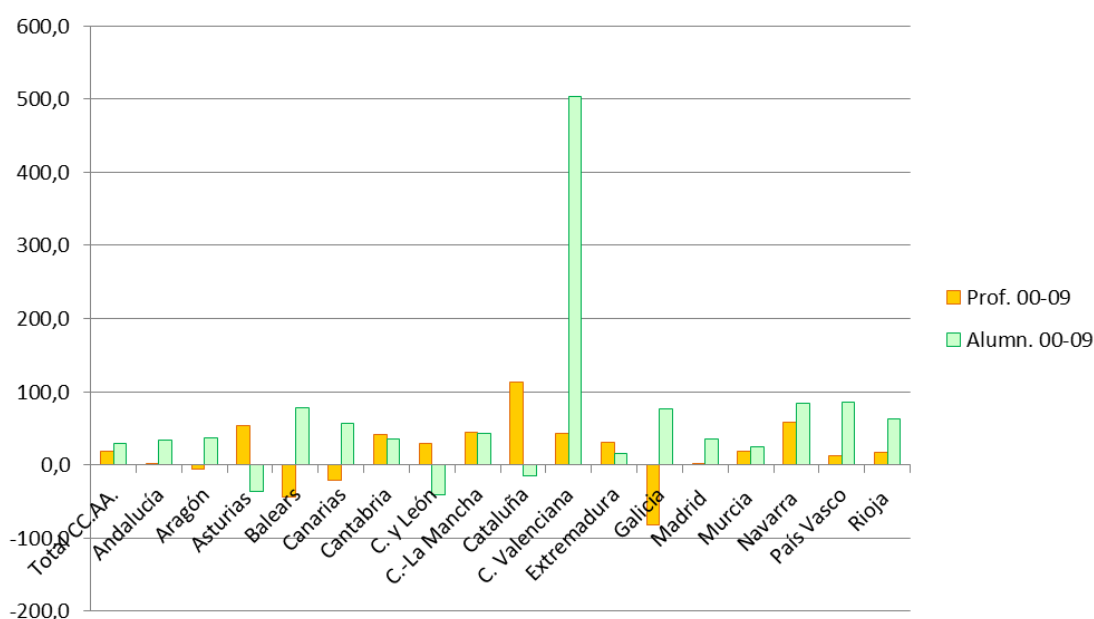
3) En tercer lugar, encontramos dos Comunidades en las que entre los diez primeros años redujeron el gasto, aumentándolo posteriormente: Navarra y Región de Murcia, que también representa un caso particular. La Comunidad Foral de Navarra redujo entre 2000 y 2009 en un 11% los fondos destinados a Educación de Adultos, mientras que el número de alumnos que cursaba dichas

enseñanzas aumentó en un 84%; entre 2009 y 2012 el gasto creció por encima de la reducción anterior, pero lejos de compensar la disminución que tuvo lugar en el gasto por alumno; un alumnado que, a su vez, siguió creciendo. La Región de Murcia, por su parte, pasó de destinar 8.789.000 euros en 2000 a cero en el 2009, mientras que el alumnado matriculado pasaba de los 11.166 estudiantes a los 13.971 (un 25% más). En el 2012 los fondos destinados sumaron un total de 274.200 euros, una cifra muy alejada de la inicial, aunque la correspondiente al alumnado sí que se redujo aproximándose a los valores del año 2000, de forma que el gasto por alumno fue significativamente inferior.

- 4) Y, por último, el caso de Asturias fue similar al de la Región de Murcia, ya que pasó de destinar 6.063.000 euros a Educación para adultos en 2000 a no destinar nada en 2009, mientras que en esta comunidad el número de alumnos matriculados disminuyó en un 36% entre dichos años. En 2012, sin embargo, el alumnado creció en un 28% mientras que los fondos siguieron siendo nulos.

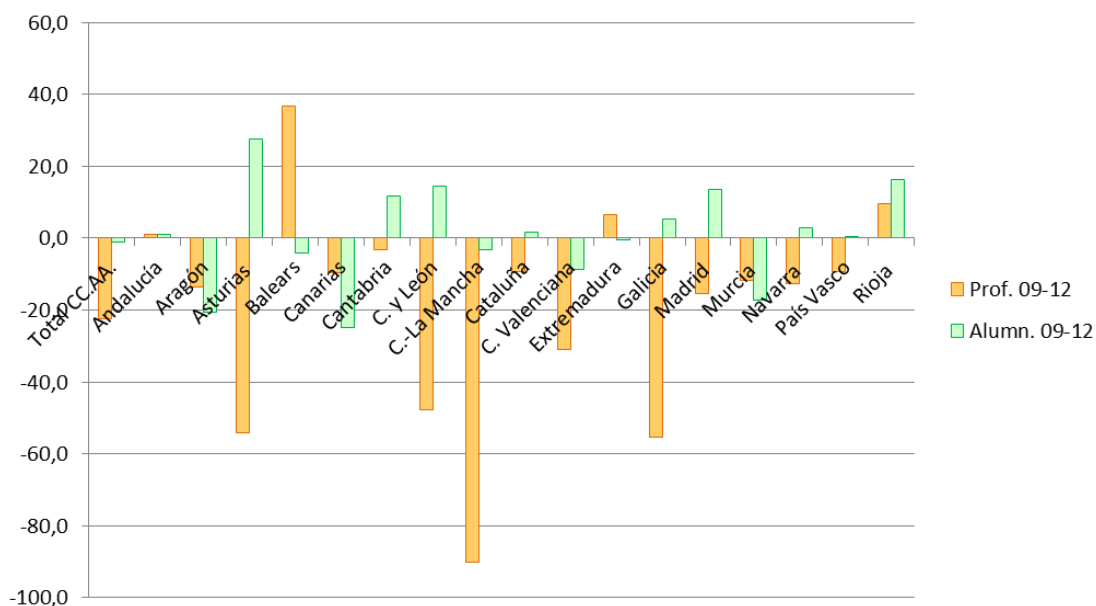
Observando ahora los datos correspondientes al personal destinado a la Educación para personas adultas también nos encontramos con comportamientos muy diversos por parte de las diferentes Comunidades Autónomas.

Gráfica 9.3. Variación profesorado y alumnado matriculado en Educación Adultos (2000-2009)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Gráfica 9.4. Variación profesorado y alumnado matriculado en Educación Adultos (2009-2012)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

Entre 2000 y 2009 la plantilla correspondiente al conjunto de las regiones aumentó en un 19% (2.066 docentes), apreciándose muy claramente como el impacto de la crisis económica dentro de los presupuestos se centró en el personal docente (principal fuente de gasto público en educación), ya que entre 2009 y 2012 la caída fue del 22% (2.856 docentes menos entre esos dos años). Este hecho además contrasta con el aumento del 30% del alumnado matriculado entre 2000 y 2009 (108.361 alumnos), incremento muy superior al del profesorado, que sin embargo sólo se redujo en un 1%, por lo que la ratio profesor-alumnos se vio significativamente incrementada. Pero, de nuevo, no se observa la misma pauta en todas las regiones, de forma que las hemos agrupado de la siguiente forma (ver gráficas 9.3 y 9.4):

- 1) Por un lado, sólo en tres Comunidades aumentó el personal docente tanto entre 2000-2009 como entre 2009-2012: Extremadura, Andalucía y La Rioja, aunque presentaron diferentes comportamientos respecto a la variación del alumnado matriculado. En el caso de Extremadura, es la única de las tres en la que entre 2000 y 2009 el incremento del profesorado duplicó el correspondiente al alumnado y siguió disminuyendo la ratio entre 2009 y 2012 al aumentar el número de docentes cuando el alumnado matriculado disminuyó levemente. En Andalucía, por el contrario, el incremento de alumnos fue muy superior al del

profesorado en el primer período (34% frente al 1%), aunque en el segundo se quedó ligeramente por debajo del correspondiente al personal docente; tan sólo fueron tres puntos porcentuales, por lo que la elevada ratio apenas se vio afectada. Sin embargo, en La Rioja observamos que en ambos períodos el incremento del personal fue notablemente inferior al del alumnado matriculado, especialmente entre 2000 y 2009, de forma que la ratio también se mantuvo elevada, a pesar del esfuerzo.

- 2) Por otro, tal y como nos muestran los datos correspondientes al conjunto de Comunidades, encontramos a una mayoría de regiones en las que el personal docente aumentó entre 2000 y 2009, mientras que a partir de dicho año se redujo. A su vez, dentro de este amplio grupo se observan diferentes situaciones:
 - a. En Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Cataluña, la variación del personal docente fue superior a la del alumnado en el período de crecimiento, mientras que entre 2009-2012 la reducción del profesorado superó a la del alumnado. De hecho, en todas ellas (salvo en Castilla-La Mancha) el alumnado siguió creciendo a partir de 2009, cuando el profesorado disminuía. Asturias, Castilla-León y Cataluña representan, a su vez, casos particulares, ya que son las tres únicas regiones de las diecisiete totales en las que el alumnado disminuyó entre 2000 y 2009, encontrando en la comunidad catalana la mayor diferencia entre ambas variables (el profesorado se duplicó mientras que el alumnado disminuyó en un 15%).
 - b. En la Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra y País Vasco, donde ya partían de un crecimiento del personal docente por debajo del correspondiente al del alumnado entre 2000-2009, la situación se agravó al tener lugar la disminución del número de profesores ante el aumento del alumnado matriculado, especialmente en la Comunidad de Madrid. Sólo en la Comunidad Valenciana el alumnado disminuyó entre 2009-2012, pero en menor medida que el personal docente, por lo que la ratio igualmente aumentó.
 - c. Región de Murcia representa un caso particular dentro de este grupo, ya que si bien como en el caso anterior el crecimiento del personal docente fue inferior al del alumnado, entre 2009-2012 la disminución del número de profesores fue inferior a la del número de alumnos.

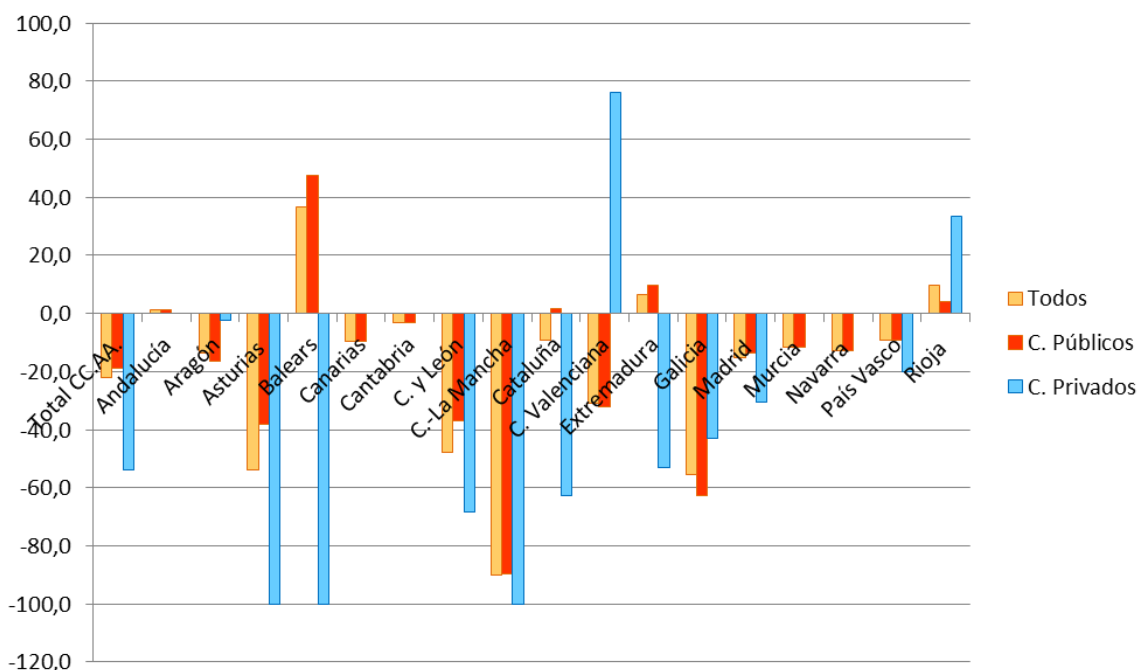
- 3) Baleares representa la única región en la que el profesorado de Educación para Adultos primero disminuyó y luego aumentó: entre 2000 y 2009 el personal docente se redujo en un 44% (pasando de 343 profesores a 193), mientras que los alumnos matriculados aumentaron en un 78% (de 6.744 alumnos a 12.016). Sin embargo, entre 2009 y 2012 cambió la tendencia en ambas variables, de forma que el personal docente aumentó en un 37%, alcanzando los 264 profesores y compensando en gran medida la reducción del período anterior, aunque no lo suficiente a pesar de la reducción del 4% del alumnado, esto es, 481 alumnos menos.
- 4) Por último, encontramos tres Comunidades en las que personal docente disminuyó en ambos períodos. Se trata de Aragón, Canarias y Galicia. De ellas, sólo en la última el profesorado disminuyó mientras que el alumnado crecía en ambos períodos; de hecho, a la comunidad gallega le correspondió la mayor reducción de personal docente ente 2000-2009 (del 82%, cuando el alumnado aumentaba en un 77%) y repitió también en el 2009-2012, aunque por detrás de Castilla-La Mancha, con una disminución del 55% (frente al aumento del 5% del alumnado).

Centrándonos sólo en el período 2009-2012, con las excepciones de Andalucía, Baleares, Extremadura y La Rioja, la plantilla de docentes disminuyó en la mayor parte de las CC.AA. entre estos dos años. De ellas, sólo en Aragón, Canarias y Región de Murcia la disminución de docentes se vio compensada en parte con una mayor reducción del porcentaje de alumnos, de forma que en el resto tuvo lugar un empeoramiento objetivo en las condiciones de impartición de estas enseñanzas, especialmente en Castilla-La Mancha, Galicia, Asturias, Castilla y León y la Comunidad Valenciana.

A su vez, es importante señalar que si bien el análisis anterior hace referencia principalmente a la enseñanza pública –ya que en estos dos años el profesorado de los Centros Públicos representó alrededor del 90-94% del total (correspondiéndoles en torno al 97% de los matriculados)– la evolución del personal docente contratado en los Centros privados en determinados caso se vio especialmente afectado, aunque no siempre de modo negativo. Con las excepciones de Andalucía, Canarias, Cantabria, Región de Murcia y Navarra, donde en ninguno de los dos años consta la contratación

de personal en los Centros Privados (aunque si figuren alumnos en los casos de Canarias y Navarra), encontramos las siguientes situaciones (gráfica 9.5.):

Gráfica 9.5. Variación del profesorado en Educación de Adultos por titularidad del Centro (09-12)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del MECD.

- En Asturias, Baleares y Castilla-La Mancha la reducción del personal en los Centros privados fue del 100%, ya que en el curso 2012-2013 no figura la contratación de ningún docente. Aun así, este hecho no supuso una modificación sustancial en el caso de Castilla-La Mancha y Asturias, ya que fueron la primera y la tercera comunidad, respectivamente, que recortaron en mayor medida el número de docentes en los Centros públicos entre 2009 y 2012. Sin embargo, en el caso de Baleares, dicha reducción en la Privada recortó el incremento introducido en el profesorado de los Centros públicos, que fue del 47%.
- Los datos de Castilla y León, Madrid y País Vasco muestran que la reducción del personal en los Centros privados fue proporcionalmente superior a la de los Centros públicos, mientras que en Aragón y Galicia sucedió lo contrario, disminuyendo en mayor medida el profesorado de la enseñanza pública que el de la privada.

- En la Comunidad Valenciana nos encontramos con que entre esos años aumentó la contratación privada (en un 76%) mientras que disminuyó la pública (en un 32%), situación también contraria a la de Cataluña y Extremadura, con aumentos en la pública (del 2% y el 10%, respectivamente) y reducciones en la privada (del 62% y el 53%).
- Por último, en el caso de La Rioja, que –junto con Andalucía, Baleares y Extremadura– aumentó el profesorado por encima del alumnado, observamos que el principal aumento tuvo lugar en la enseñanza privada al duplicar el número de profesores contratados respecto a los de la enseñanza pública.

Con este último apunte damos por concluido el análisis de los programas de atención a la diversidad, pasando a continuación a presentar las principales conclusiones a las que hemos llegado.

9.6. Conclusiones del capítulo IX.

En el capítulo anterior ya señalamos que los programas destinados a la atención a la diversidad, junto con las becas y ayudas, representan las principales actuaciones por parte de las Administraciones educativas con el objetivo de compensar la diversa situación del alumnado en España. Con ellos se persigue la igualdad de resultados, especialmente en los niveles obligatorios, para aquellos jóvenes que se encuentran en situaciones desfavorables por razones socioeconómicas, étnicas, culturales, geográficas, entre otras. Los programas con mayor peso en atención a la diversidad son educación compensatoria, educación para adultos, servicios complementarios (gastos de comedor, residencia y transporte) y actividades extraescolares.

En este ámbito existe transferencia de competencias a las diferentes Comunidades Autónomas, de modo que las decisiones de cada región sobre la cuantía y el destino de los recursos públicos son fundamentales. No obstante, la Administración central también desempeña la función de contrarrestar las posibles diferencias territoriales a través del fondo de compensación interterritorial, destinado programas específicos de inversión en educación.

Atendiendo a los fondos destinados por parte de las diferentes administraciones educativas, comprobamos que entre 2000 y 2009 las tres administraciones aumentaron el gasto destinado a estos programas y todas ellas lo hicieron por encima del incremento en el gasto para el conjunto de enseñanzas no universitarias, lo cual sería indicativo de

la asignación de una mayor importancia en materia presupuestaria a dichas partidas que buscan compensar las desigualdades. A su vez, en todas fue aumentando su peso a lo largo del período, especialmente en el caso de la financiación destinada a la educación compensatoria. Por otro lado, las corporaciones locales fueron las principales responsables de un aumento muy significativo en la financiación de las actividades extraescolares, favoreciendo que los alumnos de familias sin recursos también puedan acceder a ellas.

En la etapa expansiva del gasto público en educación, comprobamos que dentro del gasto correspondiente íntegramente al Ministerio de Educación tuvo lugar un crecimiento comparativamente muy inferior al resto de administraciones, debido principalmente a la reducción del gasto en servicios complementarios, que amortiguó el significativo incremento en educación compensatoria. Por el contrario, el aumento de los recursos destinados por las administraciones en esos diez años en los cuatro programas sería indicativo de un mayor reconocimiento del papel que juegan en materia de igualdad de oportunidades y la importancia de incrementar un gasto que, de partida, era insuficiente. Por otro lado, de los cuatro programas que componen el gasto en atención a la diversidad, el que creció en menor medida su financiación en esta etapa, por parte de las tres administraciones, fue el de la educación para adultos.

A partir de 2009, nos encontramos con el mismo comportamiento observado para el conjunto de la enseñanza no universitaria, si bien los recortes en este caso fueron ligeramente menores ya que la reducción en el presupuesto en estos programas para el conjunto de las administraciones fue casi la mitad de lo que lo hizo el gasto en enseñanzas no universitarias. A su vez, se observa que donde realmente tuvo lugar el recorte en el gasto fue en las transferencias realizadas a las diferentes regiones, agudizando aún más el correspondiente recorte de las Administraciones autonómicas. Las corporaciones locales redujeron los fondos destinados en menor proporción; sin embargo, fue la única administración que presentó incrementos en el gasto en varios programas entre 2009 y 2012, concretamente en el de servicios complementarios y educación para adultos, aunque sí que hubo recorte en la financiación de las actividades extraescolares (a nivel local no hay gasto en educación compensatoria).

A nivel regional, de nuevo no es posible definir un patrón que permita seguir el comportamiento de las diferentes CC.AA. Si bien todas ellas aumentaron su gasto en el conjunto de programas entre 2000 y 2009, existe disparidad en la proporción y en el origen de dichos incrementos. A partir de 2009, también se aprecia el cambio de

tendencia en el gasto, de forma que la mayoría de las regiones en redujeron su financiación en las partidas de atención a la diversidad. No obstante, encontramos cuatro Comunidades del norte peninsular (Asturias, Cantabria, Navarra y La Rioja), junto con las Baleares –todas ellas con reducido nivel de población escolarizable y ninguna con nivel de renta pc bajo– que no recortaron sus presupuestos en atención a la diversidad tras la crisis.

En el ámbito de los recortes en el gasto, comprobamos que los alumnos con necesidades de estos programas no disminuyeron, sino que lo hizo el número de plazas destinadas a atender dichas necesidades; y, a su vez, la reducción correspondiente a la enseñanza pública, que concentra la mayor parte del alumnado con estas necesidades, fue superior a la media. Si bien se observa que los porcentajes son reducidos, el número de afectados por estos recortes fue considerable teniendo en cuenta el mayor número de matriculados en estos centros (en comparación con los concertados y privados) durante esos años. No obstante, hemos comprobado que no fue un comportamiento general, ya que encontramos seis Comunidades que aumentaron el porcentaje de alumnos beneficiarios de este programa, la mitad de ellas con menor PIB pc (Castilla-La Mancha, Extremadura y Región de Murcia).

Si bien el programa que más aumentó el gasto entre 2000 y 2009 para el conjunto de las CC.AA. fue el de educación compensatoria, muy por encima del crecimiento del gasto total en enseñanzas no universitarias, y que, por el contrario, el que menos lo hizo –y también por debajo del gasto total en ENU– fue el programa de educación de adultos, se observa que tras la crisis de 2008, sin embargo, el recorte que se llevó a cabo en el primero fue casi el doble del producido en el segundo. En términos generales, entre 2009 y 2012 no se observa concordancia para el conjunto de las CC.AA. entre la evolución de las demandas sociales por parte del alumnado y la de los recursos destinados a atenderlas; incluso, en el caso de algunas regiones, ni siquiera entre 2000 y 2009.

Por último, cabe señalar que las actuaciones en el recorte del gasto público recayeron en gran medida sobre el personal docente, representando “soluciones” especialmente graves por el papel crucial que tienen dentro de estos programas, sobre todo en lo concerniente a la reducción del fracaso escolar y el abandono educativo temprano que, como ya hemos señalado, son compromisos con los que España debe cumplir en un futuro no muy lejano.

Capítulo X. Conclusiones de la Tesis.

Iniciábamos la presente investigación con el objetivo principal de determinar, para el caso de España, la relación existente entre la descentralización de las competencias educativas a nivel territorial y las políticas aplicadas por parte de las diferentes Comunidades Autónomas en lo relativo a su gasto en educación, teniendo en cuenta que dichas políticas estaban condicionadas tanto por la diferente situación de partida de cada región, como por los efectos de la crisis económica que tuvo lugar posteriormente a nivel internacional y que fue especialmente dura en el caso español.

De este objetivo general se desprendían otros dos más específicos: el primero, referido a tratar de determinar las posibles diferencias existentes en la políticas de gasto público educativo de las CC.AA. en función de su nivel de renta per cápita y su nivel de demanda educativa, para poder establecer la existencia de patrones comunes que nos permitieran categorizar su comportamiento en función de ambas variables; el segundo, buscaba poder determinar en qué medida el impacto de la crisis sobre el gasto público educativo (en forma de recortes en los presupuestos) se tradujo finalmente en un retroceso de la enseñanza pública dentro de la estructura de la oferta educativa, afianzando un proceso de mercantilización del sistema educativo a través de la formación de *cuasimercados*, constatando con ello el retroceso en las condiciones de acceso y equidad correspondientes al servicio público educativo.

Estos objetivos se configuraban a partir de una serie de interrogantes que nos planteábamos al principio, tales como:

- A raíz de la descentralización educativa, ¿se amplió o se redujo la brecha existente entre las diferentes CC.AA.? Y, ¿qué sucedió tras la crisis?
- En el plano del proceso expansivo de la mercantilización de la educación a nivel mundial, ¿sucede lo mismo en el caso de España?, es decir, ¿está perdiendo peso la enseñanza pública a favor de la privada y la concertada? Y, de ser así, ¿dicho proceso se agudizó una vez

transferidas plenamente las competencias educativas a las CC.AA. o fue la crisis de 2008 la que marcó el inicio?

- ¿El papel compensador de las desigualdades sociales asociado al gasto público en educación se vio afectado al hacer efectiva la descentralización educativa? Y ¿tras la aplicación de los programas de ajuste que recortaron los fondos públicos?

En base a estos objetivos e interrogantes, se planteaban seis hipótesis relativas a la relación entre la descentralización de las competencias educativas y la eficiencia y equidad en el gasto público, así como la incidencia en todo el proceso de la crisis internacional en la que España se vio más profundamente inmersa. Llegados a este punto, es el momento de retomar dichas hipótesis para determinar si se han cumplido o no.

En la hipótesis 1.1. considerábamos que *la descentralización educativa agudizó las desigualdades territoriales que ya existían anteriormente, debido a que las Comunidades Autónomas con un menor nivel de renta per cápita (donde históricamente se destinaba una menor financiación pública a la educación) contaban con el mismo volumen de fondos transferidos, al tiempo que sus necesidades iban en aumento. Esto hizo que aumentara la brecha existente a nivel regional y, en su conjunto, fue un freno para que España mejorara su posición relativa dentro de los países de la UE-15 en este ámbito.*

En la investigación hemos podido comprobar que, si bien el traspaso de las competencias educativas lo que supuso –en términos de financiación pública– fue finalmente la transferencia del coste de los servicios educativos a los presupuestos generales asignados a cada región, fue decisión de las propias Comunidades Autónomas la cantidad asignada, dentro de dichos presupuestos, a la educación. De este modo, a pesar de las “asimetrías” de partida (en función de la demografía y el nivel de población inmigrante, junto con el grado de desarrollo económico, entre otras) todas las Comunidades Autónomas aumentaron el gasto público en educación, una vez transferidas las competencias, con el objetivo de generalizar la provisión (especialmente, las de menor nivel de renta) y mejorar la calidad (sobre todo las de mayor nivel).

Delimitando para el caso de las enseñanzas no universitarias, tuvo lugar un incremento continuado hasta el año 2009, duplicándose la cifra global de gasto. Si bien, como cabría suponer, fue a las regiones con mayor población escolarizable a las que correspondió el mayor volumen de fondos, realmente fueron las de menor nivel de renta per cápita las que presentaron los mayores incrementos relativos, señal del importante esfuerzo que realizaron dichas Comunidades en este ámbito.

Más concretamente, si consideramos que el esfuerzo que representa el gasto público educativo en una región o país se mide principalmente a partir de la proporción de dichos fondos públicos respecto al PIB, hemos comprobado que las regiones con menor nivel de renta per cápita se situaron a lo largo de todo el período por encima de la media nacional, mostrando el enorme esfuerzo que realizaron durante esos años para compensar las diferencias territoriales iniciales. Este hecho contrasta con el comportamiento de las Comunidades con mayor PIB pc, que se situaron siempre por debajo, llamando la atención la enorme diferencia que hubo todos los años entre Madrid y Extremadura, es decir, las regiones que representaban los valores extremos del PIB pc. A su vez, comprobamos que estos comportamientos fueron resultado principalmente de las decisiones propias de las Administraciones de cada Comunidad Autónoma sobre el gasto público educativo, antes que por las variaciones en el PIB (fruto directo de la actividad económica de cada región).

Pero realmente consideramos que la mejor forma de medir el grado de esfuerzo inversor de cada región viene determinada por el gasto público por estudiante escolarizado. En este sentido, de nuevo comprobamos que, antes de la crisis –dentro de un contexto en el que el gasto por alumno creció de forma continua y generalizada–, los incrementos más significativos correspondieron a las Comunidades con menor PIB pc. Y es en este indicador dónde se puede apreciar más nítidamente el proceso de convergencia entre las diferentes Comunidades Autónomas, cuya evolución es reflejo del mayor esfuerzo que realizaron las regiones que partían de niveles más bajos –tanto económicos, como educativos–, una vez transferidas plenamente las competencias, para mejorar la cobertura y provisión de las enseñanzas no universitarias.

Todo ello dio lugar a que España mejorara su posición relativa dentro de la UE-15 en los principales indicadores, tanto a nivel de la proporción de la renta nacional destinada a la financiación pública de la educación, como en el peso del gasto educativo

dentro del gasto público total, y, especialmente, en el gasto público real y el gasto nominal por alumno. Teniendo en cuenta que existe una relación positiva entre el nivel de renta per cápita y la parte del PIB destinada al gasto público educativo dentro de los países de la UE-15, España representó un caso particular al presentar un incremento continuado en el peso del gasto, especialmente a partir de 2005 (coincidiendo con el cambio de signo político en el Gobierno central y la puesta en marcha de medidas adicionales para incrementar los fondos públicos destinados a educación), desmarcándose de la tendencia más o menos estable que había seguido hasta el momento y aproximándose a los niveles promedio, por encima de Italia y Alemania. Respecto al gasto por alumno, existiendo también una relación directa con el nivel de renta per cápita de los países de la UE-15, España se desmarcó del resto de países de su grupo al crecer de forma muy significativa el importe destinado a cada estudiante, superando la media de la UE-15 a partir de 2003 y al resto de países con menores niveles de PIB pc entre 2006 y 2008, así como a Irlanda y Países Bajos.

Por lo tanto, no nos es posible verificar esta primera hipótesis debido a que, como hemos comprobado, a partir del año 2000, y con anterioridad al desencadenamiento de la crisis económica, la descentralización territorial favoreció que las Comunidades Autónomas con un menor nivel de renta per cápita, y donde históricamente se destinaba un menor volumen de fondos a la educación, realizaran un significativo esfuerzo por aumentar en mayor proporción el gasto público educativo, dando lugar a un proceso de convergencia a nivel regional que favoreció que España, en su conjunto, mejorara su posición relativa en la financiación pública educativa dentro de los países de la UE-15 en este ámbito.

Por otro lado, según nuestra hipótesis 1.2., *a raíz de la crisis de 2008, las regiones que se vieron especialmente perjudicadas, es decir, las de menor nivel de renta per cápita, para cumplir con los objetivos de consolidación fiscal recortaron en mayor medida su gasto público educativo, haciendo aun mayor la brecha existente a nivel territorial en el ámbito educativo. Este hecho, a su vez, supondría un mayor retroceso para España en el contexto europeo.*

Efectivamente, a partir de 2009, cambió la tendencia de crecimiento del gasto público educativo correspondiente al período anterior, reduciéndose los fondos asignados (aunque finalmente hubo una importante mejora respecto a la situación de

comienzos del período). Entre 2009 y 2012 todas las regiones redujeron el gasto en educación no universitaria, encontrando que Andalucía y Región de Murcia (dentro del grupo de Comunidades con los menores niveles de renta per cápita) fueron dos de las tres CC.AA. que menos lo hicieron, señal del importante esfuerzo mantenido por ambas desde el período anterior. Por lo tanto, tampoco podemos verificar esta segunda hipótesis ya que, a raíz de la crisis de 2008 (que, en términos de la financiación pública de la educación, comenzó a manifestarse un año después) dicha convergencia se vio frenada, aunque no revertida, ya que la brecha entre las Comunidades no aumentó de forma significativa, al caer el gasto público educativo de forma generalizada en todas ellas.

Pero sí que se aprecia que, en las regiones con menor nivel de renta per cápita donde más cayeron los fondos públicos destinados a enseñanzas no universitarias (esto es, Castilla-La Mancha, Extremadura y Canarias) fueron las que más notablemente redujeron su plantilla de docentes a partir de 2009, con las consiguientes implicaciones en términos de retroceso en la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje (aumentando la ratio de alumnos por profesor y alumnos por aula) y de los resultados educativos, revirtiendo en cierta medida los importantes avances alcanzados a lo largo de los diez años anteriores. No obstante, no fue un hecho aislado de las regiones con menos recursos, ya que igualmente encontramos esta evolución en la Comunidad de Madrid, que se situó por encima de la reducción media del número de profesores cuando tuvo uno de los mayores incrementos de los alumnos matriculados.

En el contexto internacional, observamos que entre 2009 y 2011 España fue uno de los países de la UE-15 que (junto a Francia, Italia y Portugal) redujeron en mayor medida el peso del gasto público educativo respecto al PIB, de modo que, tras la crisis, la convergencia española con los niveles medios de la UE-15 se vio frenada, situándose por detrás de Alemania y sólo por delante de Italia (a falta de datos de Grecia). Y lo mismo sucedió en el gasto por alumno, que tras la crisis inició una senda descendente (en este caso ya a partir del año 2008) para converger de nuevo con los valores medios de la UE-15, que antes se situaban por debajo. Por lo tanto, parte de la hipótesis sí que se puede verificar, ya que efectivamente tras la crisis hubo un retroceso para España en el ámbito educativo europeo.

En referencia a la relación entre la transferencia de las competencias educativas y la expansión de la mercantilización de la educación en España a través de la formación de *cuasimercados*, la hipótesis 2.1. señalaba que *la descentralización territorial favoreció, con anterioridad a la crisis, el desarrollo de la red concertada en las regiones donde ésta no presentaba un peso significativo dentro de la oferta educativa. A su vez, considerábamos que dicho proceso guardaba relación directa con el nivel de PIB pc de las Comunidades, y no tanto con las necesidades de la demanda, medidas a partir de la población escolarizable.*

Partiendo del hecho de que en España, en los niveles educativos no universitarios, existe un claro predominio de la enseñanza pública respecto a la privada, tanto en número de centros educativos, como de alumnos matriculados y financiación pública recibida, y que, dentro de la enseñanza privada, la red concertada es mayoritaria frente a la no concertada, podemos afirmar que existe una relación directa entre el peso de la red privada concertada y el nivel de renta per cápita regional, comprobando que en las regiones con mayor PIB pc, como País Vasco, Navarra, la Comunidad de Madrid y Cataluña, la presencia de los centros concertados dentro de la red privada fue especialmente significativa. Este comportamiento es contrario al observado en los países de la UE-15 en lo referente a la relación entre el PIB pc y la presencia de la educación pública. No obstante, en lo relativo a la financiación pública de los centros privados, sí que se observa una clara correlación positiva entre la enseñanza concertada y el tamaño de la población escolarizable.

Por otro lado, en lo referente al desarrollo de la red concertada tras la descentralización, hemos podido descubrir que no existió una concordancia entre la evolución del número de centros educativos, los alumnos matriculados y la financiación asignada. Fijándonos primero en el comportamiento de las diferentes CC.AA. –a lo largo de los diez primeros años– en lo referente a la red educativa de centros, comprobamos que fue en las regiones con menor nivel de renta per cápita (que presentaban inicialmente una mayor presencia de centros públicos, en comparación con las de mayor nivel de renta) donde la red pública fue perdiendo peso a favor de la privada. Sin embargo, nos ha sorprendido el hecho de comprobar que en las regiones de mayor nivel de renta la presencia de la red pública aumentó. Y, a su vez, dentro de esta evolución, observamos que a nivel global la red de centros concertados perdió su carácter predominante respecto a la no concertada. Por lo tanto, si bien ya con

anterioridad a la crisis se apreciaba una cierta caída de la presencia de los centros públicos respecto a los privados dentro de la red escolar, no podemos afirmar que fue a favor de los concertados.

En lo referente al alumnado, si bien hemos observado una menor presencia de la red concertada en las regiones con menor nivel de renta, de nuevo nos ha llamado la atención comprobar que entre 2000 y 2009 fueron las Comunidades con niveles más elevados de PIB pc las que registraron los mayores incrementos de estudiantes matriculados en la enseñanza pública, destacando el caso de Cataluña.

Pero es en lo relativo a la financiación pública de los conciertos educativos donde hemos podido apreciar más claramente que la descentralización territorial pudo favorecer el desarrollo de la red concertada donde ésta no presentaba anteriormente un peso significativo ya que, si bien en esta etapa expansiva del gasto público educativo todas las CC.AA. decidieron aumentar los fondos públicos destinados a financiar a los centros privados, fue en las regiones con menor nivel de renta pc donde se incrementaron en mayor medida las transferencias, superando en este sentido a las de mayor PIB pc.

Por otro lado, cabe señalar que, dentro de las observaciones anteriores, la Comunidad de Madrid representó un caso particular en lo referido al grupo de las regiones con mayor nivel de PIB pc, ya que fue la única donde el peso de los centros públicos respecto a los privados no aumentó ni tampoco lo hizo el número de alumnos matriculados en centros públicos, como sucedió en el resto del grupo, pero sí los fondos públicos destinados a financiar los centros concertados de forma significativa, contrariamente a lo observado en las demás.

Según la hipótesis 2.2. *tras la crisis, tuvo lugar un aumento del peso de la enseñanza concertada dentro del gasto público educativo y, a su vez, considerábamos una sub-hipótesis referida a que las Comunidades Autónomas cuyos gobiernos estaban al frente del Partido Popular desde el año 2008, fueron las que apostaron en mayor medida por la enseñanza concertada.*

Como hemos podido observar, finalizada la etapa expansiva del gasto público educativo, la tendencia iniciada por las regiones con menor nivel de renta en la transferencia de fondos públicos a los centros concertados no se mantuvo, salvo en

contadas –y muy significativas excepciones– como la de Región de Murcia, llamándonos notablemente la atención.

Pero es en el caso de los alumnos matriculados donde hemos podido apreciar claramente el efecto de la crisis económica a partir del aumento generalizado del número de matrículas en la red pública respecto a la privada (concertada y no concertada). Sólo las regiones con mayores niveles de PIB pc presentaban datos de matriculación en centros concertados superiores a la media, con el País Vasco y Navarra a la cabeza. No obstante, en este caso también nos ha resultado muy sorprendente comprobar cómo en regiones especialmente afectadas por el desempleo y con menores niveles de renta pc, como fue el caso de Andalucía, Región de Murcia y Canarias, disminuyera el porcentaje en la red pública.

La presente investigación nos ha permitido comprobar que, tras la crisis, aunque se mantuvo el predominio de la red pública respecto a la privada, hubo una cierta proporción entre las Comunidades donde aumentó el peso de la red de Centros privados frente a lo públicos (sorprendiendo los casos de Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana), respecto a aquellas donde sucedió lo contrario; sin embargo, el balance final fue a favor de los Centros privados, que aumentaron su peso respecto a los públicos dentro de la oferta educativa. Sin embargo, no podemos confirmar nuestra hipótesis inicial en este sentido, ya que el peso de la red concertada se mantuvo más o menos estable (dentro de ciertas diferencias que observamos a nivel territorial) siendo la red privada no concertada la que finalmente ganó posiciones a la pública. Y, a su vez, encontramos regiones como la Comunidad de Madrid, La Rioja y la Comunidad Valenciana, con gobiernos del Partido Popular desde antes del año 2000, donde el peso de la red de centros privados no concertados superó a la de centros concertados, por lo que tampoco podemos defender que haya existido una tendencia en este sentido de potenciar con sus políticas educativas la red de enseñanza concertada.

En suma, hemos podido llegar a la conclusión de que, si bien es posible observar una tendencia creciente a la financiación de la enseñanza concertada con fondos públicos para el conjunto de las diecisiete Comunidades Autónomas en la etapa expansiva del gasto público educativo, comprobamos que dicha tendencia no fue correspondida por la mayor parte de las regiones en lo referente al aumento en el peso de los centros educativos ni en la matriculación del alumnado. A su vez, tras la crisis

económica, observamos que –contrariamente a lo que pensábamos inicialmente– no se mantuvo como una alternativa más eficiente para el ahorro de recursos, ya que su peso disminuyó dentro del gasto educativo total en la mayor parte de Comunidades. Este hecho fue especialmente significativo en algunas regiones, como fue el caso de la Comunidad de Madrid, donde la red privada ha tenido desde el principio un carácter predominante.

Por lo tanto, consideramos que –teniendo en cuenta el último año con información estadística disponible– no nos es posible determinar de forma concluyente la formación de *cuasimercados* para el conjunto del sistema educativo español sino, en todo caso, en determinadas regiones que, a su vez, modificaron su tendencia tras la crisis económica. Cuestión muy diferente, y que queda abierta a futuros análisis, sería poder determinar la influencia que a partir de 2013 haya podido tener la implantación de una regulación educativa que específicamente defiende y apoya los principales elementos en los que se apoya el *cuasimercado*, como es la LOMCE, que –como ya ha sido señalado– salen del alcance temporal de nuestra investigación.

Finalmente, con la hipótesis 3.1. tratábamos de verificar que *entre el año 2000 y el 2009 tuvo lugar un aumento del papel compensador del gasto público en educación debido a que, tanto la Administración Central como las Autonómicas, aumentaron las partidas presupuestarias destinadas a becas y ayudas y a los programas de atención a la diversidad, no sólo por un aumento en la demanda de dichas prestaciones, sino con el objetivo de reforzar los mecanismos de atención a las necesidades sociales.*

Los programas de becas y ayudas al estudio, junto con los programas destinados a la atención a la diversidad, representan las principales partidas del gasto público educativo que permiten garantizar la igualdad de oportunidades, especialmente para aquellos que se encuentran en una situación de desventaja socioeconómica.

En el primer caso, las competencias no fueron transferidas a las diferentes Comunidades Autónomas (con la única excepción del País Vasco), siguiendo la línea de la mayoría de países (no sólo europeos) de asignar estos objetivos relativos a la equidad a los gobiernos centrales en mayor medida que a los regionales y locales. No obstante, ha sido posible apreciar una participación creciente por parte de las regiones que, en determinados casos, llegó a compensar los fondos asignados desde la Administración central.

En el segundo caso, sí que hubo transferencia de competencias a las diferentes Comunidades Autónomas, de modo que las decisiones de cada región sobre la cuantía y el destino de los recursos públicos se volvieron fundamentales. A su vez, la Administración central mantenía su participación desempeñando la función de contrarrestar las posibles diferencias territoriales, a través del fondo de compensación destinando programas específicos de inversión en educación.

Entre 2000 y 2009, tuvo lugar un incremento muy significativo por parte de la Administración central como de las autonómicas, tanto en la financiación destinada a estos programas como en el número de beneficiarios.

Atendiendo, en primer lugar, a los fondos destinados a la atención a la diversidad por parte de las diferentes administraciones educativas, comprobamos que todas aumentaron el gasto destinado a estos programas y todas ellas lo hicieron por encima del incremento en el gasto para el conjunto de enseñanzas no universitarias, lo cual sería indicativo de la asignación de una mayor importancia en materia presupuestaria a dichas partidas que buscan compensar las desigualdades. A su vez, en todas fue aumentando su peso a lo largo del período, especialmente en el caso de la financiación destinada a la educación compensatoria (en este caso, referido a las actuaciones destinadas a garantizar el acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo del alumnado en situación de desventaja socioeconómica). El aumento de los recursos destinados por las administraciones, en los diez primeros años, a los cuatro principales programas de atención a la diversidad es indicativo del mayor reconocimiento por parte de las autoridades del papel que juegan en materia de igualdad de oportunidades y, a su vez, de la importancia de incrementar un gasto que, de partida, era insuficiente.

En lo referente a las becas, se ha observado que en los diez primeros años del período tuvo lugar un importante esfuerzo por incrementar la cobertura del sistema de becas español, especialmente en la enseñanza infantil (clave para el acceso a la educación). Sin embargo, hemos podido descubrir que, siendo mayor el peso de los fondos concedidos por el MECD a lo largo de todo el periodo de estudio, entre 2000 y 2009 las asignaciones de la Administración central crecieron la mitad que la de las autonómicas; es decir, las Comunidades autónomas, a pesar de no tener transferidas las competencias en materia de becas y ayudas al estudio, fueron aumentando su

participación desde el año 2000 en este ámbito. Pero también encontrábamos comportamientos poco coherentes con dicha evolución, al observar que disminuían –en esta etapa expansiva del gasto público educativo– los fondos destinados a educación especial así como el número de beneficiarios de regiones con nivel per cápita bajo, como Andalucía, Región de Murcia y, especialmente, Extremadura.

Por otro lado, en lo relativo a la enseñanza no obligatoria, no nos es posible determinar que existe una relación inversa entre el grado de cobertura y el nivel de renta per cápita de la región, ya que observamos el caso del País Vasco que, con un PIB pc elevado, presentó unos valores superiores al promedio (tanto en la enseñanza obligatoria como en la no obligatoria). En este sentido, al tratarse de la única región con competencias transferidas en materia de becas y ayudas, vendría a demostrar –además del importante esfuerzo realizado– que la actuación de los gobiernos regionales en este ámbito puede ayudar a mejorar la eficiencia del sistema educativo, al favorecer la toma de decisiones de forma más ajustada a las necesidades de los usuarios frente a una gestión centralizada.

Pero sí hemos podido comprobar el objetivo por parte del MECD de reforzar los mecanismos de atención a las necesidades sociales a partir de su mayoritaria asignación de fondos a las ayudas compensatorias, diseñadas para cubrir la falta de ingresos de las familias con rentas más bajas por la no incorporación de sus hijos al mercado laboral. Estas ayudas fueron incrementando su peso a lo largo de los años, mostrando su creciente importancia para un gran número de familias residentes en España. En el caso de las Comunidades Autónomas, nos encontramos con las becas de comedor, de las que eran responsables íntegramente y que representó el programa con mayor peso a nivel regional a lo largo de todo el periodo de estudio.

Sin embargo, según nuestra hipótesis 3.2. *la crisis rompió la tendencia del período anterior y su impacto en el sistema educativo español tuvo un especial efecto en el papel compensador del gasto público para la igualdad de oportunidades educativas, debido a que los fondos destinados a las partidas correspondientes en este ámbito se redujeron en mayor proporción que en el gasto público para el conjunto de la educación no universitaria, y tuvo lugar en un momento en el que esta función compensadora se hacía todavía más necesaria para muchas familias residentes en el territorio español.*

Efectivamente, hemos podido comprobar cómo a partir de 2009 se produjo una reducción general del gasto tanto en becas como en los programas de atención a la diversidad, que rompió la tendencia seguida los años anteriores, aunque observamos que no afectó por igual a todas las administraciones, ni –dentro del nivel autonómico– a todas las regiones de igual manera y tampoco a todas las etapas educativas de la misma forma. Por ejemplo, en los niveles post-obligatorios (donde las becas y las ayudas a los estudiantes y sus familias cobran especial importancia para poder garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y desarrollo educativo), a diferencia de lo sucedido en los niveles educativos anteriores, los recortes en el gasto público educativo no se tradujeron en una reducción del número de beneficiarios, sino todo lo contrario. De este modo, en términos generales, se observa la importancia que tuvieron tras la crisis económica las enseñanzas profesionales, aumentando el número de solicitantes de becas durante estos años.

Por otro lado, entre 2009 y 2012, la reducción correspondiente a las CC.AA. superó el pequeño incremento que realizó el MECD, lo cual fue reflejo, por un lado, del diferente comportamiento por parte de ambas administraciones tras la crisis y, por otro, de que –en el caso de la Administración central– no se correspondió con el llevado a cabo dentro del gasto educativo en enseñanzas no universitarias. Además, si nos fijamos en el gasto en los programas de atención a la diversidad, comprobamos que, en este caso, los recortes fueron ligeramente menores que en el conjunto de las enseñanzas no universitarias, ya que la reducción en el presupuesto en estos programas para el conjunto de las administraciones fue casi de la mitad. Por lo tanto, tampoco podemos verificar la hipótesis en este sentido. Incluso debemos señalar el caso de cuatro Comunidades del norte peninsular –Asturias, Cantabria, Navarra y La Rioja– que, junto con las Baleares (todas con reducido nivel de población escolarizable y ninguna con nivel de renta pc bajo), no recortaron sus presupuestos en atención a la diversidad tras la crisis.

Y también hemos observado que, si bien se produjo una reducción de los destinatarios de las ayudas a nivel global, no se llegó a anular el importante esfuerzo realizado en el período anterior. Además, en esta etapa el alumnado de educación especial sí que pudo contar con un mayor número de beneficiarios entre ellos. No obstante, sí que hemos podido observar que, salvo en determinados casos, en la mayoría de las regiones disminuyó en los últimos años la cobertura de las ayudas, tanto en la

enseñanza obligatoria como en la no obligatoria. Y, en el caso de los programas de atención a la diversidad, no se observa concordancia para el conjunto de las CC.AA. entre la evolución de las demandas sociales por parte del alumnado y la de los recursos destinados a atenderlas.

En lo relativo al papel compensador de las ayudas de las CC.AA., una vez señalada la importancia de las becas de comedor, que correspondían íntegramente a las Administraciones autonómicas, observamos que, tras la crisis, la reducción de estas ayudas se tradujo en un incremento en los casos de niños con una alimentación deficiente y problemas de malnutrición. Junto con los recortes en estas becas, a nivel regional también disminuyeron los fondos destinados a libros y material didáctico. Sin embargo, se observa que el MECD, por su parte, siguió destinando gran parte de sus fondos a las ayudas compensatorias, lo cual tuvo especial importancia para las familias que más se vieron perjudicadas por los efectos de la Gran Recesión.

Sin embargo, nos ha llamado mucho la atención comprobar que el MECD, entre 2009 y 2012, aumentó las ayudas destinadas al pago de la matrícula y mensualidades en centros privados, al tiempo que disminuía las destinadas a libros y material didáctico. Consideramos este hecho como un claro signo de las prioridades marcadas por el Gobierno central, con un efecto directo en el papel compensador del gasto público educativo para la igualdad de oportunidades, agravando el problema de un gran número de familias que dependían de estas ayudas. A nivel regional, también disminuyeron los fondos destinados a libros y material didáctico, así como a financiar los gastos en centros privados; no obstante, la reducción en los primeros fue superior a la que tuvo lugar en los segundos. Por otro lado, también hemos comprobado que las becas para necesidades educativas específicas representaron el programa que menos peso tuvo sobre el total de las ayudas regionales, aspecto que muestra la dependencia de estos programas con respecto a las asignaciones por parte del MECD.

Como señalábamos en la introducción, nuestro interés se centraba tanto en analizar la evolución de la política educativa de las diferentes Comunidades Autónomas en lo referente al volumen y el destino de sus fondos públicos a partir de la descentralización de las competencias, antes y después de la crisis económica, como en percibir posibles tendencias que pudieran ir consolidándose una vez que la recesión actual se “suavizara” o comenzara a cambiar de signo. En este sentido, hemos podido

comprobar que, en materia educativa, existe una gran diversidad de situaciones en lo relativo a las políticas financieras seguidas por las diferentes Comunidades Autónomas (tanto entre ellas como dentro de ellas en función de la variable analizada), encontrando una enorme heterogeneidad a nivel territorial. Este hecho no nos ha permitido definir un patrón con el que comprender más nítidamente el comportamiento seguido por las regiones en los diferentes niveles educativos, resultando en ocasiones “una lluvia de datos” que difuminaba la apreciación cualquier tipo de tendencia con mayor poder explicativo.

No obstante, sí que podemos discernir, en términos generales, que los recortes en el gasto educativo que se pusieron en marcha a partir de la crisis económica representan una actuación coyuntural que originó un cambio de tendencia puntual (a partir de la aprobación de los últimos presupuestos anteriores a la aplicación de los programas de ajuste), resultado de la necesidad por parte de las distintas regiones de cumplir con los objetivos de consolidación fiscal, sin observar el inicio de un cambio en la intervención del Sector Público en la educación española.

Pero ello no significa que dichos recortes no hayan tenido implicaciones de hondo calado sobre la población española, especialmente en lo relativo a las becas y ayudas al estudio, así como los fondos públicos destinados a los programas de atención a la diversidad. No obstante, la delimitación temporal de los datos estadísticos hasta el año 2012, no nos ha permitido ir más allá en el análisis, de modo que pudiéramos apreciar cuál ha sido finalmente el impacto de dichas medidas en términos de equidad e igualdad de oportunidades, determinando el alcance último sobre los grupos sociales más desfavorecidos así como los efectos globales para la sociedad.

A su vez, consideramos que la nueva reforma educativa sí que es señal de cuáles serán las próximas tendencias, en el caso de que se mantenga vigente tras las próximas elecciones generales. La LOMCE recoge todos los principios en los que se basa el *cuasimercado* educativo, relativos a garantizar la eficiencia de un sistema educativo, que consideramos que chocan, como ya hemos señalado anteriormente, con los principios de equidad y cohesión social propios del servicio educativo. Por lo tanto, en este sentido queda también una nueva vía abierta para futuros análisis.

Por otro lado, hay tres temas que nos hubiera gustado investigar, pero la delimitación de nuestro objeto de estudio y la falta de tiempo no nos lo han permitido;

no obstante, consideramos que guardarían una estrecha relación con el planteamiento de nuestra investigación y coincidirían con la recomendación que nos hizo el profesor Carlos Berzosa sobre la realización de un estudio de caso de la Comunidad de Madrid, como “gran ejemplo” del desarrollo del modelo neoliberal en el ámbito educativo.

El primero hace referencia al análisis de las circunstancias que rodean a los centros educativos categorizados como “de difícil desempeño” y los medios humanos, materiales y económicos con los que cuentan (así como las tasas de absentismo y baja laboral correspondientes a los docentes que trabajan en ellos). Un segundo tema, con similar enfoque, sería el referido a los Centros bilingües (que representan una gran apuesta por parte de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid) y, en este caso, la segregación del alumnado entre los más y menos “listos”. El motivo de la identificación de estos dos primeros temas se encuentra en el hecho de que tuvimos la oportunidad de trabajar en un *Centro bilingüe de difícil desempeño* donde existían dos alas totalmente diferenciadas, con las correspondientes diferencias –tanto para el desempeño de los docentes, como para el alumnado matriculado– en función del ala asignada.

En tercer lugar, aunque solo fuera como curiosidad ilustrativa, nos hubiera gustado poder realizar una encuesta anónima a los compañeros docentes de la enseñanza pública para determinar dónde matriculaban de forma mayoritaria a su hijos, si en la red pública o en la privada. Partiendo del hecho de que no somos quienes para juzgar las decisiones particulares, consideramos que la matriculación de los hijos de los docentes de la enseñanza pública en centros concertados o privados son decisiones, cuando menos, reflejo de lo que viven los profesores cada día y que no quieren para sus descendientes. Es decir, la enseñanza pública no se considera como una opción en términos de una elección, sino en una resignación para aquellos que no cuentan con suficientes medios, con implicaciones tanto presentes como futuras, a nivel individual y social. Eso es lo que no se puede consentir y con toda probabilidad la LOMCE, lejos de solucionar el problema, consideramos que va a incidir todavía más en él.

Como señalábamos al comienzo, seguimos pensando que no se puede hablar de desmantelamiento de la enseñanza pública en cuanto a sus servicios, que siguen siendo mayoritarios frente a la oferta privada, pero tal vez sí en cuanto a sus principios de garantía de calidad e igualdad de condiciones, que van adquiriendo un carácter más

asistencial. En este sentido, al igual que señalan autores como Arias y Gentile (2011) y Martín Díaz (2014), consideramos que la educación pública debe garantizar la calidad con equidad, para todo tipo de alumnado y en todos los ámbitos geográficos, de forma que –por sus propias características y funciones–, no va a suponer un mayor coste para la sociedad española que sus alternativas sino, más bien, todo lo contrario.

BIBLIOGRAFÍA

- Albi, E., González-Páramo, J. M. y Zubiri, I. (2000): *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel.
- Alegre, M. A. y Benito, R. (2010): “Los factores del abandono educativo temprano. España en el marco Europeo”, *Revista de Educación*, n.º extraordinario 2010, pp. 65-92.
- Alegre, M. A. y Subirats, J. (2013): “Sistemas y políticas educativas comparadas: transformaciones, convergencias y divergencias en los países occidentales”, en Del Pino, E. y Rubio Lara, Mª. J. (eds.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid.
- Apple, Michael W. (2002): *Educación "como Dios manda": mercados, niveles, religión y desigualdad*, Paidós, Barcelona.
- Arias Aparicio, F. y Gentile, A. (2011): “Calidad y reforma de la Educación Secundaria Obligatoria en España”, *Estudios de Progreso*, 67/2011, Fundación Alternativas, Madrid.
- Arrizabalo Montoro, X. (2014): *Capitalismo y Economía Mundial*, Instituto Marxista de Economía (IME), Madrid.
- Ball, S. J. (2007): *Education Plc.: Private Sector Involvement in Public Sector Education*, Ed. Routledge, Londres.
- Ball, S. J. y Youdell, D. (2007): “Hidden privatisation in public education”, *Education International 5th World Congress*, July 2007, Institute of Education, University of London.
- Barr, N. A. (2004): *The economics of the welfare state*, (4ª ed.), Oxford University Press, Oxford.
- Becker, G. S. (1964): *Human Capital: A theoretical and Empirical Analysis, with Special References to Education* (primera edición), National Bureau of Economic Research, Nueva York.
- Becker, G. S. (1975): *Human Capital*, (2ª ed.), NBER, Nueva York.

- Berger, P. y Luckmann, T. (2008): *La construcción social de la realidad*, Amorrortu (primera edición impresa en 1968), Buenos Aires.
- Bernal Agudo, J.L. y Lorenzo Lacruz, J. (2012): “La privatización de la educación pública. Una tendencia en España. Un camino encubierto hacia la desigualdad”, *Profesorado, Revista de currículum y formación del profesorado*, vol. 16, nº. 3, pp. 81-109.
- Berzosa Alonso-Martínez, C. (2009): “La hegemonía de las finanzas en la situación económica mundial”, *Revista de Economía Mundial*, n.º 23, pp.54-66.
- Berzosa Alonso-Martínez, C. (2013): “Desigualdades y conflicto social”, *Temas para el debate*, nº. 218-219, pp. 20-22.
- Berzosa Alonso-Martínez, C. (2015): “La educación y el desarrollo: Ausentes en el debate electoral”, *Diario digital Nueva Tribuna*, 13 de marzo de 2015 disponible en <http://www.nuevatribuna.es/opinion/carlos-berzosa/educacion-y-desarrollo-ausentes-debate-electoral/20150313181843113671.html>.
- Beveridge, W. H. (1944): *Full Employment in a Free Society*, Taylor & Francis, London.
- Bonal, X. (1998): “La política educativa (1976-1996): dimensiones de un proceso de transformación”, en Goma, R. y Subirats, J. (ed.): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona.
- Bonal, X.; Rambla, X.; Calderón, E. y Pros, N. (2005): *La descentralización educativa en España. Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las Comunidades Autónomas*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- Bosch, F. y Díaz, J. (1988): *La educación en España. Una perspectiva económica*, Ariel, Barcelona.
- Bozal, V. y Paramio, L. (1975): *La enseñanza en España*, Madrid, Comunicación.
- Brunner, J. J. (2005): *Tendencias recientes de la educación superior a nivel internacional: Marco para la discusión sobre procesos de aseguramiento de la calidad*, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile.

- Buendía García, L. (2011): *Dinámica de Crecimiento, Distribución de la Renta y Movimiento Obrero: el Estado de Bienestar Sueco en una perspectiva de Largo Plazo*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Calero, J. (1993): *Efectos del gasto público educativo. El sistema de becas universitarias*, Servicio de Publicaciones, U.B., Barcelona.
- Calero, J. y Bonal, X. (1999): *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*, Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona.
- Calero, J. y Choi, A. (2012): “Educación y políticas educativas en el estado de las autonomías”, *Informe Comunidades Autónomas 2012*, Instituto de Derecho Público (IDP), Barcelona, pp. 121-150.
- Calero, J. y Escardíbul, J. O. (2004): “Educación y desigualdad económica en América Latina durante la década de 1990”, en Grao, J. (coord.): *Actas de las XIII Jornadas de la AEDE*, Universidad de País Vasco, San Sebastián, pp. 231-244.
- Calero, J. y Gil Izquierdo, M. (2013): “La incidencia distributiva del gasto público en educación y sanidad en España” en Embid, J. (coord.): *Primer informe sobre la desigualdad en España*, Fundación Alternativas, pp. 243-279.
- Camps, V. (coord.) (2010): “La educación a debate”, *Cuadernos con Alternativas*, Fundación Alternativas, Madrid.
- Cano Sánchez-Serrano, J. S. (2001): “El rendimiento escolar y sus contextos”, *Revista Complutense de Educación*, 12 (1), pp. 15-80.
- Carabaña Morales, J. (2004): “Educación y movilidad social”, en Navarro, V. (ed.): *El Estado de Bienestar en España*, Tecnos, Madrid.
- Carabaña Morales, J. (2006): “El progreso interclasista de la escuela pública (1985-2004). Argumentos para un debate razonado sobre la distribución del alumnado en el sistema educativo español”, *Panorama Social*, nº. 3, pp. 7-26.
- Carabaña Morales, J. (2008): “PISA 2006, sin novedad”, *Claves de la Razón Práctica*, nº. 179, pp. 22-29.

- Carabaña Morales, J. (2009): “Los debates sobre la reforma de la enseñanzas medias y los efectos de ésta en el aprendizaje”, *Papeles de Economía Española*, nº. 119, pp. 19-35.
- Carabaña Morales, J. (2010): “Tres medidas de eficacia segura contra el fracaso escolar”, *Revista Participación Educativa*, nº. 15, pp. 142-150.
- Carabaña Morales, J. (2013): “El efecto de la LOGSE sobre el abandono escolar temprano”, *Praxis sociológica*, nº. 17, pp. 15-44.
- Carbonell Paris, F. (2005): *Educación en tiempos de incertidumbre, equidad e interculturalidad en la escuela*, Cuadernos de Educación Intercultural, La Catarata, Madrid.
- Carnoy, M. (1984): *The State and Political Theory*, Princeton University Press.
- Casas, F. (2011): “Mercado de servicios y Servicios de interés general en la Unión Europea”, *Boletín informativo trabajo social*, nº 15.
- CECE (2008): *Estudio de costes de la enseñanza concertada en España*, CECE, Madrid.
- CES-Consejo Económico y Social (2009): *Sistema educativo y capital humano*, Colección Informes, 01/2009 febrero, Madrid.
- Cheema, G. y Rondinelli, D. (eds.) (1983): *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage, Beverly Hills.
- CIDE (1988): *El sistema educativo español*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- CIDE (1995): *Calidad de la educación y eficacia de la escuela. Estudio sobre la gestión de los recursos educativos*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- Coleman, J. (1968): “The Concept of Equality of Educational Opportunity”, *Harvard Educational Review*, vol.38 (1), pp. 7-22.
- Colom, A. J. y Domínguez, E. (1997): *Introducción a la política de la educación*, Ariel Educación, Barcelona.

- Comisión Europea (2012): “Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos”, COM (2012), 669 final.
- Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2012): “Cifras clave de la educación en Europa 2012”, Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural P9 Eurydice, Bruselas. Este documento también se encuentra disponible en internet: <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice>.
- Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2014): “La financiación de los centros educativos en Europa: mecanismos, métodos y criterios de financiación pública”, *Informe de Eurydice*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- Conyers, D. (1984): “Decentralisation and Development: A Review of the Literature”, *Public Administration and Development*, vol. 4, pp. 187-197.
- Creedy, J. (1995): *The Economics of Higher Education*, Edward Elgar, Aldershot, United Kingdom.
- De Pablos Escobar, L. (1998): “El gasto público en educación: algunos aspectos de interés”, *Documento de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº. 23, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- De Pablos Escobar, L. y Gil Izquierdo, M. (2005): “Incidencia del Gasto Público en Educación Superior: algunas novedades metodológicas”, *XII Encuentro de Economía Pública: Evaluación de las Políticas Públicas*, Palma de Mallorca, 3 y 4 de febrero de 2005.
- De Puelles Benítez, M. (1994): “Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa”, *Revista Iberoamericana de Educación*, nº. 3.
- Del Pino, E. y Rubio Lara, M^a. J. (eds.) (2013): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid.
- Díaz Lema, J. M. (1992): *Los conciertos educativos en el contexto de nuestro derecho nacional y en el derecho comparado*. Marcial Pons, Madrid.

- Díez, E. (2010): “La globalización neoliberal y sus repercusiones en educación”, *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, nº 13, Asociación Universitaria de Formación del Profesorado (AUFOP), pp. 23-38.
- Domínguez Martínez, J. (2009): “La intervención del sector público en la educación”, Serie Documentos de Trabajo 06/2009, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES), Universidad de Alcalá. Disponible en: http://www.iaes.es/iaes_sp/publicaciones.htm.
- Eicher, J.C. (1990): “The financial crisis and its consequences in European higher education”, *Higher Education Policy*, nº. 3, pp. 26-29.
- Eicher, J.C. (2000): “The financing of education: an economic issue?”, *European Journal of Education*, 35(1), pp. 33-44.
- Éliard, M. (2002): *El fin de la Escuela*, Colección Ensayo, Grupo Unisón Producciones S.L.
- Embid, A. (2000): *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*, Tecnos, Madrid.
- Embid, J. (coord.) (2013): *Primer informe sobre la desigualdad en España 2013*, Fundación Alternativas, Madrid.
- Escardíbul, J.O. (2002): “Efectos no monetarios de la educación: evidencia empírica”, *Conferencia en el marco del curso Educación, Desarrollo Económico y Oportunidades para Todos*, Estrategias para la Cooperación Internacional, CUIIMPB, Barcelona.
- Etxeberria, F. (2000): *Políticas educativas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona.
- Eurostat (2009): Eurydice. Key Data on Education in Europe, Comisión Europea, Bruselas.
- Eurydice (1994): *La lucha contra el fracaso escolar. Un desafío para la construcción europea*, Bruselas.
- Faure, Edgar *et al.* (1973): *Aprender a ser: la educación del futuro*, Alianza Editorial, Madrid.

- Federación de Enseñanza de CC.OO. (2013): *Más y mejor educación para tod@s. La propuesta de CC.OO.*, Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, CC.OO. Enseñanza, Madrid.
- Federación de Enseñanza de CC.OO. (2015): “Atención a la diversidad y calidad educativa, en la *nueva* educación secundaria”, *Informe FECCOO: Cuando la diferencia se convierte en desigualdad*, Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, CC.OO. Enseñanza, Madrid.
- Feito Alonso, R. (2002): *Una educación de calidad para todos: reforma y contrarreforma educativas en la España actual*, Siglo XXI de España, Madrid.
- Feito Alonso, R. (2006): *Otra escuela es posible*, Siglo XXI de España, Madrid.
- Feito Alonso, R. (2009): “Éxito escolar para todos”, *Revista Iberoamericana de educación*, nº. 50, pp. 131-151.
- Feito, R. (coord.) (2010): *Sociología de la educación secundaria*, Graó.
- Felgueroso, F., Hidalgo, M. y Jiménez-Martín, S. (2010): “Explaining the fall of the skill wage premium in Spain”, Documento de Trabajo nº. 2010-19, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), Madrid.
- Felgueroso, F., Gutiérrez-Domènech, M. y Jiménez-Martín, S. (2011): “Why school dropout remained so high in Spain in the last two decades? The role of the educational law (LOGSE)”, mimeo.
- Fernández Alfaro, S. y Fernández López, S. (2010): “Intervención pública en educación superior”, *Revista Nacional de Administración*, 1(2), pp. 101-118.
- Fernández Llera, R. y Muñiz Pérez, M. (2012): “Colegios concertados y selección de escuela en España: un círculo vicioso”, *Presupuesto y Gasto Público*, 67, 97-118.
- Fundación Bancaja e Ivie (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas) (2012): *Observatorio de Inserción Laboral de los Jóvenes. Junio de 2012*. Base de datos disponible en Internet: <http://www.ivie.es/es/banco/insercion/insercion.php>.

- García, C. (2000): “La responsabilidad de lo público y lo privado en el financiamiento de la educación superior: Contexto internacional y algunos elementos del caso venezolano”, *Cuadernos de CENDES*, 17 (45), pp. 23-49.
- García-Montalvo, J. y Peiró, J.M. (2012): *Crisis económica e inserción laboral de los jóvenes: Resultados del Observatorio de Inserción Laboral de los Jóvenes 2011*, Fundación Bancaja-Ivie, Valencia.
- Garreta, J. (2010), “La participación de las familias en la escuela”, en Feito, R. (coord.): *Sociología de la educación secundaria*, Graó.
- Gimeno, J. (1988): *El curriculum: una reflexión sobre la práctica*, Morata, Madrid.
- Glennerster, H. (1993): “The Economics of Education: Changing Fortunes”, en Barr, N. y Whynes, D. (ed.): *Current Issues in the Economics of Welfare*, The Macmillan Press, pp. 176-199.
- Gómez Serrano, Pedro José (ed.) (2011): *Economía Política de la Crisis*, Editorial Complutense, Madrid.
- Gómez Serrano, Pedro José (coord.) (2014): “España en el entorno internacional”, Capítulo 8, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA.
- Gómez Serrano, P.J. y Buendía García, L. (2014): “La crisis y los Estados de bienestar en Europa”, Documento de trabajo 8.3, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA.
- González-Bueno, G., Bello, A. y Arias, M. (2012): *La infancia en España 2012-2013: El impacto de la crisis en los niños*, UNICEF Comité Español.
- González-Bueno, G. y Bello, A. (2014): *La infancia en España 2014. El valor social de los niños: hacia un Pacto de Estado por la Infancia*, UNICEF Comité Español.
- Greco, C. (2003): “Equidad, eficiencia y calidad: el marco para la financiación del sistema universitario”, recuperado el 05 de octubre de 2010 de: http://rapes.unsl.edu.ar/Congresos_realizados/Congresos/III%20Encuentro/Completo/GRECO.pdf

- Heckman, J.J. y LaFontaine, P.A. (2010): “The American High School Graduation Rate: Trends and Levels”, *Review of Economics and Statistics*, MIT Press, 92, 2, mayo, pp. 244-262.
- Hernández Armenteros, J. y Pérez García, J.A. (2015): *La Universidad Española en cifras 2013-2014*, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).
- Hernández Rubio, C. (2002): “La teoría del crecimiento endógeno y el comercio internacional”, *Cuadernos de Estudios Empresariales*, Vol. 12, pp. 95-112.
- Hicks, A. y Esping-Andersen, G. (2005): “Comparative and Historical Studies of Public Policy and the Welfare State”, en Janoski, T.; Alford, R.; Hicks, A. y Schwartz, M. A.: *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 509-525.
- Hirtt, N. (2003): *Los nuevos amos de la escuela: El negocio de la enseñanza*, Minor Network, Madrid.
- Hirtt, N. (2006): *La mercantilización escolar*, Club de Amigos de la Unesco, Madrid.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (varios años): *Encuesta de Estructura Salarial*, Madrid.
- INE (varios años): *Encuesta de Población Activa*, Madrid.
- INE (2011): *Encuesta de condiciones de vida*, Madrid.
- INE (2011): *Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje (EADA)*, Madrid.
- INE (2012a): *Encuesta de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada. Curso 2009/2010. Metodología*, Madrid.
- INE (2012b). *Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación (curso 2011/2012)*, Madrid.
- INEE (Instituto Nacional de Evaluación Educativa) (2013): *Causas del abandono temprano y la Formación en España*, mimeo.

- Izquierdo, J. y González, R. (2015): “El cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos destinados a la enseñanza primaria en la Comunidad Valenciana”, *Auditoría Pública*, nº. 65, pp. 31-40.
- Johnes, G. y Johnes, J. (eds.) (2004): *International Handbook on the Economics of Education*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.
- Jurado, A. y Pérez, J. (2014): “Disparidades entre las Comunidades autónomas españolas en el período 2007-2012”, Documento de trabajo 2.9, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA.
- Kap, H. (2008): *Education and citizenship in the knowledge society - towards the comparative study of national systems of education*, Arbetsrapport (Vol. 2008 / 10), Institute for Futures Studies, Estocolmo.
- Keane, M.P. y Wolpin, K.I. (1997): “The Career Decisions of Young Men”, *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, nº. 105, 3, junio, pp. 473-522.
- Lacuesta, A., Puente, S. y Villanueva, E. (2012): “The schooling response to a sustained increase in low-skill wages: evidence from Spain 1989-2009”, Documento de Trabajo nº. 1208, Banco de España, Madrid.
- Lassibille, G. y Navarro Gómez, M^a. L. (2004): *Manual de economía de la educación. Teoría y casos prácticos*, Pirámide, Madrid.
- Lassibille, G. y Navarro Gómez, M^a. L. (2012): “Un compendio de investigaciones en economía de la educación”, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 67, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 9-28.
- Lauglo, J. y McLean, M. (1985): *The Control of Education: International Perspectives on the Centralisation-Decentralisation Debate*, Heinemann, London.
- Laval, Christian (2004): *La escuela no es una empresa: el ataque neoliberal a la enseñanza pública*, Paidós, Barcelona.
- Leibfried, S. y Mau, S. (2008): “Introduction. Welfare states: construction, deconstruction, reconstruction”, en S. Leibfried y S. Mau (eds.): *Welfare states: construction, deconstruction, reconstruction*, Vol. 1, Edward Elgar, Cheltenham (UK), pp. xi-lxiv.

- Lemaitre, M. (2003): “Responsabilidades públicas y privadas en Educación Superior”, *Revista Chilena en Administración Pública*, 6, pp. 169-178.
- Leuven, E., Lindahl, M., Oosterbeek, H. and Webbink, H.D. (2007): “The effect of extra funding for disadvantaged pupils on achievement”, *Review of Economics and Statistics* n°. 89, 4, pp. 721-736.
- Lochner, L.J. y Moretti, E. (2004): “The Effect on Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests and Self-Reports”, *American Economic Review*, n°. 94, pp. 155-189.
- Lucas, R. (1988): “On the mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, vol. Julio.
- Luengo, J. y Saura, G. (2012): “Mecanismos endógenos de privatización encubierta en la escuela pública. Políticas educativas de gestión de resultados y rendición de cuentas en Andalucía”, *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, vol. 16, n° 3, pp. 111- 126.
- Lundgren, U. (1989): *Educational Policy Making, Decentralisation and Evaluation: An Invitation to Papers*, EMIL, Oslo.
- Mancebón Torrubia, M. J. y Muñiz Pérez, M. A. (2005): “Institutos de enseñanza secundaria versus colegios concertados: un análisis de eficiencia productiva”, *XII Encuentro de Economía Pública: Evaluación de las Políticas Públicas*, Palma de Mallorca, 3 y 4 de febrero de 2005.
- Marbán Gallego, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2014): “Políticas sociales en sanidad y educación y el impacto de las políticas de consolidación fiscal”, documento de trabajo en *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, FOESSA.
- Mariño, N., Novoa, C. y Parada, C. (2009): “Las asignaciones familiares como salario indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo”, *Sextas Jornadas de investigación en Historia Económica*, Universidad de la República, Montevideo-Uruguay.

- Marshall, T. H. (1998): *Ciudadanía y clase social*, (primera edición en 1950), Alianza, Madrid.
- Martín Díaz, M^a. Jesús (2014): “El coste de la plaza escolar en la Pública y en la Concertada. Desmontando un mito interesado”, *Colección de Informes del Observatorio por la Educación Pública del Área Federal de Educación de Izquierda Unida*, nº. 1, Área Federal de Educación de Izquierda Unida, Madrid.
- Martínez García, J. S. (2009): “Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO”, *Revista de Asociación de Sociología de la Educación*, 2 (1), pp. 56-85.
- McGinn, N. y Street, S. (1986): “Educational decentralisation: Weak state or strong state?”, *Comparative Education Review*, 30, pp. 471-490.
- McMahon, W.W. (2004): “The social and external benefits of education”, en Johnes, G. y Johnes, J. (eds.): *International Handbook on the Economics of Education*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.
- Medina, R. (1988): “Estructura y naturaleza de la participación educativa”, *Revista Española de Pedagogía*, XLVI, 181.
- Mincer, J. (1974): *Schooling, Experience and Earnings*, Columbia U. Press, Nueva York.
- Mingione, E. (1995): “Labour Market Segmentation and Informal Work in Southern Europe”, *European Urban and Regional Studies*, 2 (2), pp. 121-143.
- Ministerio de Educación (2009): *Informe del sistema educativo español 2009*, volumen I, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid.
- Ministerio de Educación (2010a): *PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. OCDE. Informe Español*, Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Madrid.
- Ministerio de Educación (2010b): *Sistema estatal de indicadores de la educación*, Edición 2010, Secretaría General Técnica, Madrid.

- Ministerio de Educación (2011): *Objetivos Educativos Europeos y Españoles. Estrategia Educación y Formación 2020. Informe Español 2010-2011*, Secretaría General Técnica, Madrid.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2013): *Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa: Nivel de Formación y Formación Permanente*, Secretaría Técnica, Madrid.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014a): *PISA 2012. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. Informe Español. Resultados y contexto. OCDE*, Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Madrid.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014b): *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación*, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Subdirección General de Estadísticas y Estudios, Madrid.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014c): *Informe 2014 sobre el estado del sistema educativo, curso 2012-2013*, Consejo Escolar del Estado, Secretaría General Técnica, Subdirección General de Documentación y Publicaciones, Madrid.
- Morales, S. (2011): *La descentralización de la Educación no Universitaria en España: efectos sobre la convergencia regional desde la perspectiva del gasto público*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.
- Moreno, A. (coord.); Díez, E. J.; Pazos, J. L.; Recio, M. (2012): *Qué hacemos con la educación*, Akal, Madrid.
- Moreno, J. L. (1998): *Economía de la Educación*, Primera edición, Pirámide, Madrid.
- Moreno, L. y Marí-Klose, P. (2013): “Las transformaciones del Estado de Bienestar Mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición”, en Del Pino, E. y Rubio Lara, M^a. J. (eds.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. Pp. 126-146
- Muñoz Machado, S. (1998): *Servicio público y mercado*, Tomo I, Civitas, Madrid.

- Muñoz, C. y Márquez, A. (2000): “Indicadores del desarrollo económico de América Latina y de su impacto en los niveles de vida de la población”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 2 (29), pp. 1-20.
- Murillo, F. J., Cerdán, J., y Grañera, M. (1999): “Políticas de calidad y equidad en el sistema educativo español”, *Revista de Educación*, nº. 319, pp. 91-113.
- Murillo, I.P., Rahona, M. y Salinas, M. (2010): “Efectos del desajuste educativo sobre el rendimiento privado de la educación: un análisis para el caso español (1995-2006)”, Documento de Trabajo nº. 520, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), Madrid.
- Navarrete Moreno, L. (2007): *Jóvenes y fracaso escolar en España*, Instituto de la Juventud, Madrid.
- Navarro, V. (ed.) (2004): *El Estado de Bienestar en España*, Tecnos, Madrid.
- Neave, G. (1978): “L’évolution général de l’enseignement supérieur dans la période de l’après-guerre”, en Neave, G. (ed.): *Nouveaux Modèles d’Enseignement Supérieur et Égalité des Chances: Prospectives*, CECA-CEE-CEEA, Bruselas-Luxemburgo, pp. 11-18.
- Nieto Solís, J. A. (2010): “La crisis entendida como una guerra contra el Estado”, *Revista Temas para el debate*, n.º 189-190, pp. 44-46.
- Nieto Solís, J. A. (2011a): “España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar”, *Revista de Economía Mundial*, n.º 28, pp. 39-65.
- Nieto Solís, J. A. (2011b): “La OCDE, España y el Estado del bienestar”, en Gómez Serrano, Pedro José (ed.) *Economía Política de la Crisis*, Editorial Complutense, Madrid.
- Nogueira, R. (1988): *Principios constitucionales del sistema educativo español*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia (M.E.C.), Madrid.
- OCDE (1988): *Education Committee. Review of Educational Policy in Norway: Examiner's Report and Questions*, OCDE (ED (88) 2), París.
- OCDE (2000): *Education at a Glance*, OECD Publishing, París.

- OCDE (2009): *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do*, Programme for International Student Assessment, OECD Publishing, París.
- OCDE (2011a): *Panorama de la educación 2011: Indicadores de la OCDE*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2011b): *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the World*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2012): *Panorama de la educación 2012: Indicadores de la OCDE*, OECD Publishing, París. Edición en español, Editorial Santillana.
- OCDE (2013a): *Panorama de la educación 2013: Indicadores de la OCDE*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2013b): *Education Indicators in Focus*, nº. 18, OECD Publishing, París.
- OCDE (2013c): *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices*, Programme for International Student Assessment, OECD Publishing, París.
- OCDE (2014): *Panorama de la educación 2014: Indicadores de la OCDE*, OECD Publishing, París.
- OECD (2015), "Education Database: Expenditure by funding source and transaction type ", OECD Education Statistics (database). <http://dx.doi.org/10.1787/data-00203-en>. (Consultado el 13 de agosto 2015)
- Offe, C. (1984): *Contradictions of the Welfare State*, MIT Press.
- Pérez, C. y Utrilla de la Hoz, A. (1996): “La incidencia redistributiva del gasto público en educación: una aproximación empírica al caso español”, *Documento de trabajo 9609*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Pérez Esparrells, C. y Morales Sequera, S. (2012): “La descentralización de la enseñanza no universitaria en España: análisis de convergencia desde la perspectiva del gasto”, *Presupuesto y Gasto Público 67/2012*, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos © 2012, Instituto de Estudios Fiscales, pp.: 137-160.

- Pérez Esparrells, C., Rahona López, M. y Vaquero, A. (2005): “Convergencia del gasto público en Educación Superior: un análisis por Comunidades Autónomas”, *XII Encuentro de Economía Pública: Evaluación de las Políticas Públicas*, Palma de Mallorca, 3 y 4 de febrero de 2005.
- Pérez Esparrells, C. y Vaquero, A. (2009): “La financiación de la enseñanza obligatoria en un contexto de cambios demográficos y sociales”, *Papeles de Economía Española*, nº 119, pp. 228-245.
- Petrolongo, B. y San Segundo (2002): “Staying-on at School at 16: the Impact of Labor Market Conditions in Spain”, *Economics of Education Review*, n. 21, pp. 353-365.
- Polsby, N. (1979): “Prólogo”, en Sherpe, L. J. (ed.): *Decentralist Trends in Western Democracies*, Sage, London, pp. 1-7.
- Prats, J. (2005): “El sistema educativo Español”, en Prats, J., y Raventós Santamaría, F. (dir.): *Los sistemas educativos europeos. ¿Crisis o transformación?*, Colección Estudios Sociales, nº. 18, Fundación La Caixa, Barcelona.
- Programa Nacional de Reformas (2014), Reino de España. Disponible en http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa_Reformas_2014.pdf.
- Roca Cobo, E. (2010): “El abandono temprano de la educación y la formación en España”, *Revista de Educación*, nº, extraordinario 2010, pp. 31-62.
- Rodríguez, M. (1992): “Corrientes económicas y criterios de equidad en Sanidad”, *Revista de Economía*, vol. 12, pp. 55-60.
- Rogero-García, Jesús y Andrés-Candelas, Mario (2014): “Gasto público y de las familias en educación en España: diferencias entre centros públicos y concertados”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº. 147, pp. 121-132. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.147.121>).
- Sáenz Almeida, P., Milán Hernández, M. y Martínez Martínez, J.B. (2010): *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, Federación Estatal de Enseñanza de CC.OO., Madrid.

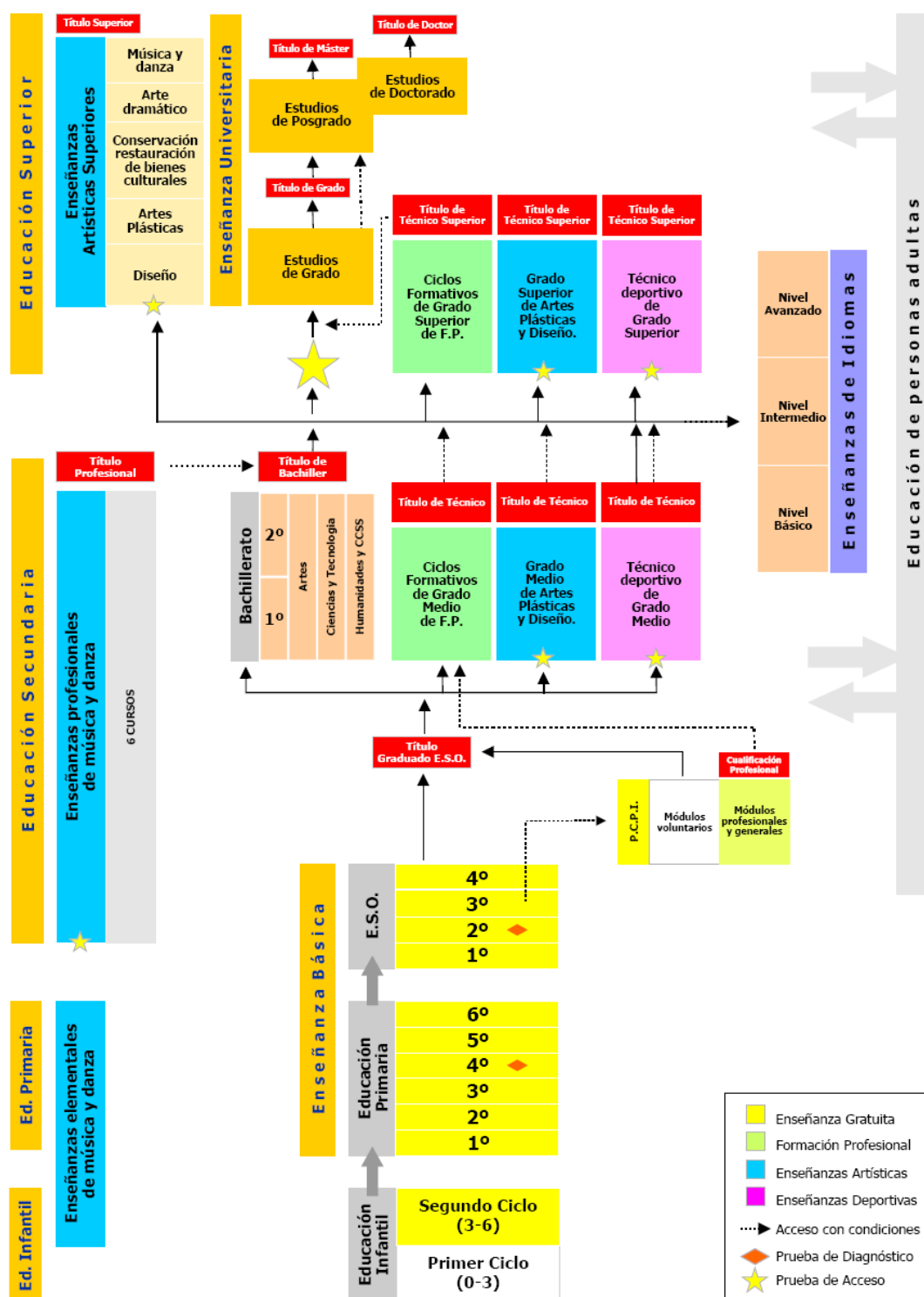
- Salas, M. (2008): *Economía de la Educación*, Editorial Pearson Educación S.A., Madrid.
- San Segundo, M. J. (2001): *Economía de la educación*, Síntesis, Madrid.
- San Segundo, M. J. (2009): “¿Merece la pena elevar el gasto educativo?”, *Papeles de Economía Española*, nº. 119, pp. 208-227.
- Sánchez de Horcajo, J. J. (1995): “Church, State and educational reform” en Boyd-Barret, O. y O'Malley, P. (ed.): *Education Reform in Democratic Spain*, New York: Routledge, London, pp. 188-203.
- Sanz-Magallón, G., Izquierdo, G. y Curto, T. (2014): “El gasto de las familias madrileñas en enseñanza privada tras la crisis económica de 2008”, *Revista de Educación*, nº. 364, Abril-junio 2014, pp. 222-249.
- Sarramona, J. (1995): “Participación democrática en la educación”, *V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación*, Barcelona.
- Scase, R. (ed.) (1980): *The State in Western Europe*, St. Martin's, Nueva York.
- Schultz, T. (1961): “Investment in Human Capital”, *The American Economic Review*, 51(1), pp. 1-17.
- Serrano, L. (2012): “Educación y mercado de trabajo: el caso de la enseñanza obligatoria en España”, en Villar, A. (coord.): *Educación y desarrollo: PISA 2009 y el sistema educativo español*, Fundación BBVA, Bilbao, pp. 199-240.
- Serrano, L. (dir.) (2013): *El abandono educativo temprano: Análisis del caso español*, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), Valencia.
- Silva, H. (2001): “Financiamiento de la educación superior en América Latina: Especial énfasis en el financiamiento público”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, VII (2), pp. 160-192.
- Spence, M. (1973): “Job Market Signalling”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, nº. 3, pp. 355-374.
- Subirats, M. (1975): “Los primeros cuatro años de la Ley General de Educación”, *Cuadernos de Pedagogía*, vol.1, pp. 2-5.

- Teichler, U. (1996): *Changing Patterns of Higher Education System: An Experience of Three Decades*, Jessica Kingsley Publishers, Bristol.
- Terny, G. (1980): *Analyse economique des organizations publiques non-marchandes. Le financement public de l'enseignement superieur est-il-fondé?*, Université de Paris X Nanterre, París.
- Thurow, L. C. (1988): “La competencia por los puestos de trabajo: la lista de contratación de la mano de obra”, en Meixide, A. (ed.): *El mercado de trabajo y la estructura salarial*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pp. 71-92.
- Torres Santomé, J. (2001): *Educación en tiempos de neoliberalismo*, Ed. Morata, Madrid.
- Touriñán, J. M. (1986): “Presupuestos pedagógicos de la libertad de enseñanza”, en *Sociedad Española de Pedagogía, VIII Congreso Nacional de Pedagogía*, vol. II, Secretaría de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.
- Touriñán, J. M. (1990): “La profesionalización como principio del Sistema Educativo y la Función pedagógica”, *Revista de Ciencias de la Educación*, 141.
- Touriñán, J. M. (1995): “La descentralización educativa. Análisis desde la experiencia universitaria de Galicia”, *Revista Española de Pedagogía*, vol. 53, nº. 202, pp. 397-435.
- UNESCO (2007): “Compendio Mundial de la Educación 2007: Comparación Estadística de la Educación en el Mundo”, *Instituto de Estadísticas de la UNESCO*, Montreal.
- Utrilla de la Hoz, A. y Mitxelena Camiruaga, C. (2006): “El gasto público en educación 2000-2004: un análisis por Comunidades Autónomas”, Universidad Complutense, Doc. n.º 25/06, *Observatorio de Financiación Autonómica y Políticas Públicas*, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 57.
- Villar, A. (coord.) (2012): *Educación y desarrollo: PISA 2009 y el sistema educativo español*, Fundación BBVA, Bilbao.

- Villarroya Planas, A. (2000): *La financiación de los centros concertados*, Colección: Investigación, n. 145, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Villarroya Planas, A. (2003): “La financiación pública de la enseñanza privada no universitaria en España”, *Revista de Educación*, nº. 330, pp. 187-204.
- Weiler, H. N. (1983): “Legalization, expertise and participation: Strategies of compensatory legitimation in educational policy”, *Comparative Education Review*, 27 (2), pp. 259-277.
- Weiler, H. N. (1992): “Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?”, *Revista de Educación*, nº. 299, pp. 57-80.
- Williamson, O.E. (1975): *Markets and Hierarchies*, The Free Press, Nueva York.
- Williamson, O.E. (1993): “The economic analysis of institutions and organizations, in general and with respect to country studies”, working paper n. 133, OECD, París.
- World Bank (1980): “Education Sector Policy”, Paper (tercera edición), The World Bank, Washington DC.
- World Bank (1988): “Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization and Expansion”, The World Bank, Washington DC.

ANEXOS

Anexo I. Representación esquemática del sistema educativo español.



Fuente: MECD.

Anexo II. Principales objetivos, agentes e instrumentos de financiación de la educación.

La financiación educativa se configura como un sistema en el que intervienen los diferentes agentes que participan en la educación, los cuales - a partir de una serie de instrumentos - buscan alcanzar un conjunto de objetivos que, principalmente, se van a enfocar en el ámbito de la eficiencia y la equidad.

1. Objetivos de la financiación de la educación.

Los diferentes sistemas de financiación educativa pueden ser analizados, tanto en su diseño como en sus resultados, a partir de una serie de objetivos relacionados con la eficiencia y la equidad. En términos de eficiencia, los principales objetivos de la financiación educativa serían los siguientes:

1) La mejora de la relación entre la calidad y el coste del servicio educativo, bien mediante la introducción de incentivos para el aumento de la calidad (manteniendo el mismo nivel de costes) o bien a través de la reducción de costes (con el mismo nivel de calidad educativa). A su vez, se considera que los incentivos pueden ser generados por dos vías:

a) la introducción de competencia desde el lado de la oferta (a través de la formación de mercados o *cuasimercados*); su efecto sobre la eficiencia estaría también asociado a la capacidad de elección por parte de los usuarios y sus familias¹⁶⁴.

b) la realización de controles de calidad y de proceso (a través de mecanismos de carácter burocrático)

2) La generación de las externalidades positivas asociadas a la educación, ya que se considera que un sistema que no estuviera adecuadamente financiado (ya sea por falta de recursos o por el tipo de financiación utilizado) no introduciría incentivos suficientes para alcanzar una asignación óptima de los recursos en aquellas actividades en las que los beneficios sociales superasen los

¹⁶⁴ La capacidad de elección se encontraría restringida por el marco que establecen los currículos nacionales, en la mayoría de los sistemas educativos, junto con las posibilidades de movilidad de los individuos (condición esta última necesaria para que la competencia entre los Centros educativos tenga efectos reales).

individuales, como sería el caso de la educación primaria y las actividades de investigación y desarrollo.

Con respecto a la equidad, se destacan dos objetivos principalmente que deben perseguir los sistemas de financiación en el ámbito de la educación:

- 1) La igualdad de acceso en los diferentes niveles educativos, con independencia de factores socioeconómicos, demográficos o de origen étnico, etc.
- 2) La igualación de los niveles de calidad educativa a los que acceden los diferentes grupos sociales, impidiendo medidas segregadoras.

Como señalan Calero y Bonal (1999), los avances en materia de igualación de las posibilidades de acceso educativo requieren de una canalización específica de la financiación, tanto hacia los individuos y las familias (demanda) como hacia los Centros educativos (oferta). Tradicionalmente, el instrumento más utilizado para cumplir este objetivo ha sido el de la subvención a los Centros (en forma de subvenciones no discriminadas de los precios de la matrícula que, en el caso de la educación obligatoria, llegan a ser del cien por cien). Sin embargo, los autores consideran que - en el caso de los niveles postobligatorios -, el acceso va a depender en mayor medida de las limitaciones socioculturales asociadas a la familia a la que pertenece el individuo antes que a las posibilidades de financiación. En nuestra opinión, es precisamente la falta de posibilidades de financiación la que va a determinar que determinados grupos de población (con menor nivel de renta) no puedan acceder a dichos niveles educativos al no poder hacer frente a los costes que suponen.

Respecto a la igualdad en la calidad educativa, se plantea como un objetivo de especial relevancia en aquellos contextos en los que los sistemas de financiación educativa van a tender a emular el funcionamiento de mercado, en la medida en que hay una especial sensibilidad a la presencia de procesos de selección de los usuarios (*cream skinning*), al tener los Centros incentivos para no admitir “perfiles” de individuos que, por formar parte de determinados grupos sociales, puedan encarecer los costes en la prestación del servicio educativo. Ello daría lugar a la segregación de los individuos pertenecientes a diferentes grupos socioeconómicos en diferentes Centros que, a su vez, van a ofrecer diferentes niveles de calidad educativa. Los instrumentos de financiación

que permiten la discriminación positiva, como las becas, pueden evitar tal segregación. Más adelante analizaremos sus principales características.

Desde posiciones que defienden una intervención pública limitada, especialmente en el caso de la educación superior, otro objetivo que se considera que deben alcanzar los instrumentos de financiación pública es el de la recuperación de los costes, mediante la devolución de la mayor parte posible de los fondos por parte de los individuos que han sido financiados (la “igualdad” se alcanzaría minimizando los efectos redistributivos generados por el gasto público educativo). De hecho, la evolución que han seguido los instrumentos de financiación empleados en el ámbito educativo han ido concediendo cada vez más peso a la “concienciación” de los costes, tanto por parte de oferentes como de demandantes. Un claro ejemplo de instrumento de financiación en cuyo diseño se ha tenido en cuenta dicho objetivo de recuperación de costes es el crédito educativo, que también analizaremos posteriormente. Antes de ello, y para cerrar este apartado, pasamos a comentar brevemente el papel atribuido a los agentes que intervienen en la financiación de la educación.

2. Agentes que participan en la financiación educativa.

Los principales agentes que configuran los sistemas de financiación educativa, bien porque emiten y/o reciben recursos destinados a financiar los servicios educativos, son los individuos y las familias (usuarios), los Centros educativos, las empresas y el Estado.

Los individuos y - cuando los estudiantes no están emancipados - sus familias, son los responsables de la financiación de los costes directos (por el pago matrículas, materiales, etc.) e indirectos (gastos de manutención, transporte, etc.) de la actividad educativa. Para hacer frente a estos costes pueden recibir financiación de los demás agentes, principalmente del Estado, de forma que los costes directos pueden estar subvencionados parcial o totalmente, así como los costes indirectos en determinados casos, en función de su nivel de renta. Existe un relativamente amplio abanico de fórmulas de financiación que pueden emplear los usuarios del servicio educativo, con diferentes características, que van desde los sistemas de becas y ayudas - como las deducciones fiscales - hasta los vales y los créditos educativos, que analizaremos en el siguiente epígrafe.

Los Centros educativos son, normalmente, receptores de fondos provenientes de los usuarios y del Estado, aunque también pueden convertirse en emisores de financiación en aquellos casos en los que distribuyen fondos entre los individuos o sus familias, como sucede con los sistemas de apoyo a los estudiantes financiados por los propios Centros. Los Centros privados, donde la titularidad la ostenta una persona física o jurídica de carácter privado, se financian fundamentalmente a través del pago de las matrículas o las cuotas de las familias, pudiendo también obtener ingresos procedentes de subvenciones públicas o de instituciones de carácter privado (cooperativas, fundaciones, capital de órdenes religiosas, etc.). En algunos países, como en España, estos centros pueden suscribir conciertos con la Administración, de forma que su financiación procede principalmente de fondos públicos, denominándose Centros Privados concertados (MECD, 2000). En el caso de los Centros de titularidad pública, la totalidad de sus fondos provienen de la Administración pública, si bien existe la posibilidad de la participación privada en el desarrollo de determinadas actividades. No obstante, si bien los recursos que reciben los Centros públicos se asignan habitualmente en función del número de plazas ofertadas¹⁶⁵, también existe la posibilidad de firmar convenios con el Gobierno a largo plazo (contratos-programa) para vincular la obtención de financiación con el cumplimiento de una serie de objetivos previamente establecidos. Dichas fórmulas también serán analizadas un poco más adelante.

Las empresas, por su parte, participan en el sistema de financiación educativa unas veces como receptoras de fondos (al recibir financiación por parte de los individuos, familias y Estado) y otras como emisoras, ya que pueden adoptar diversas formas de participación en el desarrollo de diferentes actividades dentro del ámbito educativo. Éstas son:

- la prestación directa del servicio educativo (Centros privados);
- la elaboración de materiales educativos (libros, materiales de apoyo, páginas web, etc.);
- el patrocinio de determinadas actividades o la promoción de un determinado producto o servicio¹⁶⁶;

¹⁶⁵ La asignación, a su vez, puede ser directa o mediante mecanismos de subasta.

¹⁶⁶ El proceso mediante el cual las empresas mercantiles dirigen sus marcas y productos a los estudiantes, como potenciales consumidores, a través de los Centros educativos se conoce como *comercialización* o “coca-colalización” de los Centros de enseñanza. Mediante este método se persigue desarrollar la

- la concesión de créditos educativos;
- la concesión de subvenciones y ayudas (filantropía); y
- la financiación directa al dedicar parte de sus recursos a la formación de sus trabajadores en el puesto de trabajo¹⁶⁷.

A su vez, la participación del sector privado en la impartición de la educación pública – conocida como privatización “exógena”¹⁶⁸ – ha aumentado su peso en los últimos años a nivel mundial, principalmente a través de tres vías:

- la subcontratación de servicios educativos (tanto “no básicos”, como el transporte escolar o los servicios de comedor y limpieza, como “básicos”);
- la subcontratación de Centros de enseñanza, mediante contratos específicos de carácter temporal; y
- asociaciones entre el sector público y el privado, como por ejemplo, la utilización de proveedores privados para la concepción, construcción y gestión de Centros docentes estatales conforme a la modalidad legal de cesión-arrendamiento¹⁶⁹.

También señalar la participación creciente del capital internacional, encontrando la presencia de grandes empresas multinacionales que desarrollan actividades en el ámbito educativo (entre otras áreas) vía transnacional¹⁷⁰.

El Estado, en sus diferentes niveles de gobierno (supraestatal, estatal, regional y local) es el encargado de la distribución de fondos públicos destinados a financiar a los Centros educativos (de titularidad pública y privada), a los individuos y familias y a las empresas. Los Gobiernos en cada uno de sus niveles, y en representación de los

identidad de marca y la fidelidad de los clientes más jóvenes, y con ello de sus familias, a través de la difusión de logotipos junto con la realización de patrocinios y promociones de los productos (Ball y Youdell, 2007).

¹⁶⁷ En este sentido, siguiendo la distinción de Becker (1983) entre formación específica y general, las empresas sólo financiarían los gastos vinculados a la primera, mientras que la general sería pagada por el propio trabajador a partir de salarios más reducidos. Ver también Hashimoto (1996).

¹⁶⁸ Véase Ball y Youdell (2007).

¹⁶⁹ Se trata de una práctica defendida por el Banco Mundial para los países en desarrollo. Mediante estos acuerdos, se transfieren los costes de inversión y una parte del riesgo al sector privado, al tiempo que se compromete a los gobiernos o autoridades locales a realizar amortizaciones del arrendamiento a largo plazo. Ver al respecto Ball y Youdell (2007).

¹⁷⁰ Véase al respecto Tomasevski (2003) y Ball y Youdell (2007).

intereses del conjunto de la sociedad, intervienen en función del objetivo que se pretende alcanzar con la financiación. En aquellos sistemas donde existe un elevado grado de descentralización, los niveles estatal y supraestatal se reservan normalmente la financiación destinada a cumplir con los objetivos redistributivos y a apoyar aquellas actividades que generan externalidades positivas, como son las de I+D.

3. Principales instrumentos de financiación de la educación.

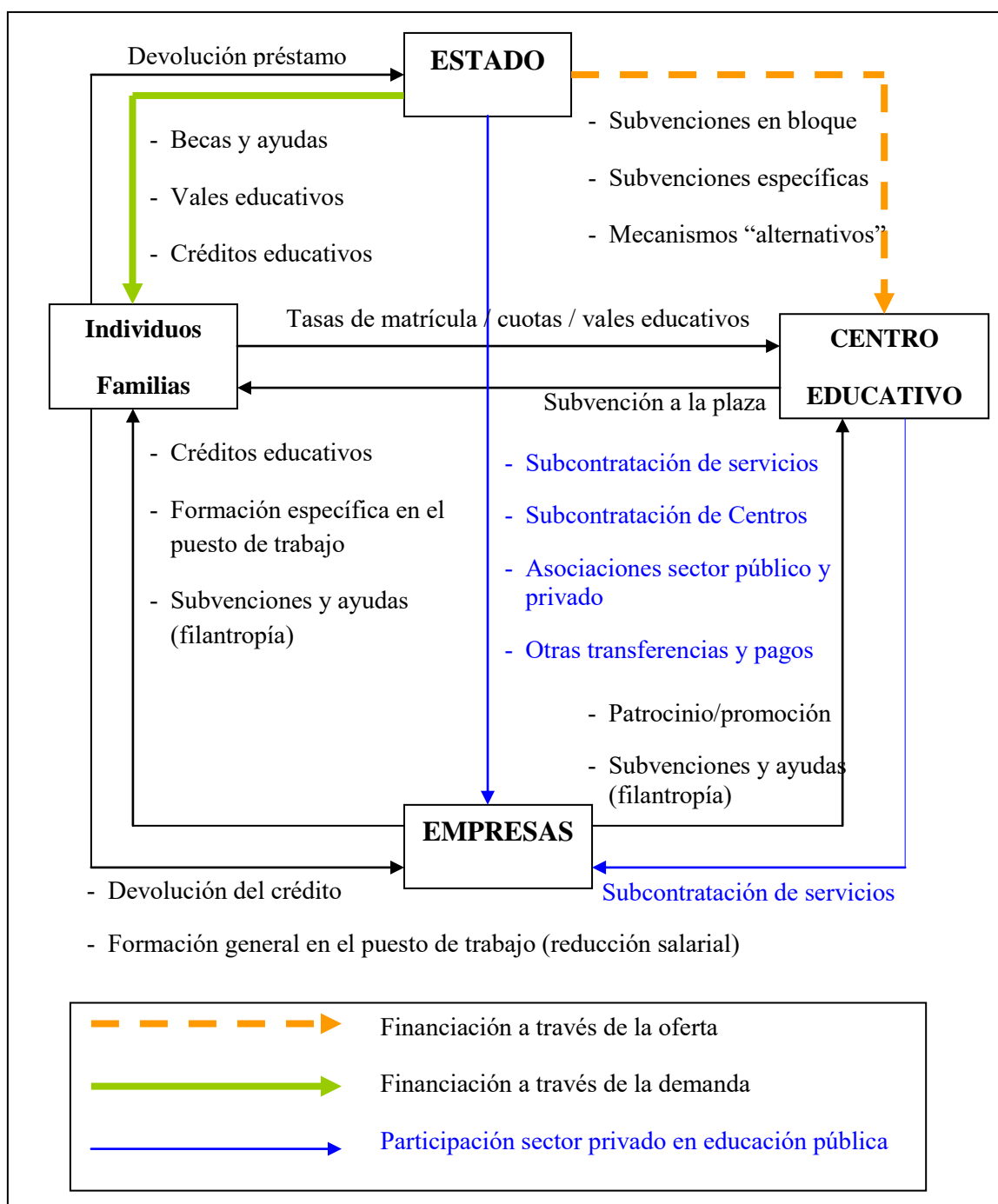
Los sistemas de financiación educativa van a canalizar los recursos provenientes de diferentes fuentes (públicas y privadas), por un lado, sobre los oferentes del servicio (Centros educativos) y, por otro, sobre los demandantes del servicio (usuarios, familias). Así, vamos a diferenciar entre los instrumentos de financiación a través de la oferta y los de financiación a través de la demanda, los cuales, a su vez, van a buscar cumplir diferentes objetivos. En el siguiente gráfico, podemos apreciar de forma esquemática las relaciones que se establecen entre los agentes y los principales instrumentos que intervienen en los sistemas de financiación educativa (ver esquema 1).

La financiación de la educación superior presenta unas especificidades propias respecto al resto de niveles educativos, considerándose el nivel en el que más innovaciones se han introducido en los últimos años, realizadas sobre todo desde la consideración del aumento de la eficiencia. Como señalan Calero y Bonal (1999: 38): “la pregunta clave para los diseñadores de las políticas públicas ha sido cómo proporcionar servicios educativos a un número creciente de usuarios, utilizando para ello una cantidad no creciente de fondos públicos”. Pero también se han tenido en cuenta en su diseño consideraciones relativas a la equidad, especialmente a raíz de diferentes análisis de la incidencia distributiva¹⁷¹ que llegaron a la conclusión de que la financiación “convencional” de los niveles superiores de educación beneficiaba principalmente a los grupos de mayor nivel de renta.

Todo ello ha dado lugar a una serie de reformas en los últimos años, teniendo en cuenta dos elementos clave como son la descentralización y la “conciencia” de coste, tanto en los instrumentos de financiación dirigidos a los usuarios como los dirigidos a las instituciones, que analizamos a continuación.

¹⁷¹ Véase al respecto Hansen y Weisbrod (1969), De Wulf (1981), Medel *et al.* (1988), Calero (1993), Gimeno (1994) y Dearing (1997). Citado en Calero y Bonal (1999).

Esquema 1. Agentes e instrumentos de los sistemas de financiación educativa.



Fuente: elaboración propia a partir de Calero y Bonal (1999), Ball y Youdell (2007) y OCDE (2008).

3.1. Instrumentos de financiación a través de la oferta.

La OCDE (2008) señala que existen dos modalidades de financiación habituales en la asignación de fondos públicos a las instituciones educativas entre sus países miembros:

- a) Las subvenciones en bloque¹⁷², formadas por un paquete de subvenciones que se conceden sin condiciones; y
- b) Las subvenciones específicas, concedidas con un objetivo particular.

A su vez, en el primer caso, entre los principales instrumentos utilizados para canalizar fondos a los oferentes educativos se encuentran las denominadas *subvenciones a las plazas*, que permiten el establecimiento de precios de matrícula por debajo de los costes reales de cada plaza. Se trataría de una forma de subvención no discriminada asociada a la obligatoriedad de algunos niveles de enseñanza y a la expansión de la escolarización desde el pasado siglo, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo. De hecho, se considera el instrumento más adecuado cuando el principal objetivo del sistema financiero se centra en la igualdad de acceso; no obstante, en el caso de que el acceso de los grupos sociales no fuera homogéneo –como sucede especialmente en la educación superior– las subvenciones a las plazas introducen efectos redistributivos, pero van a depender de las ventajas comparativas previas de los grupos en el momento de acceder.

Concretamente en el ámbito de la educación superior, se considera que este instrumento de financiación ha resultado muy eficaz en el proceso de aumento de las tasas de matriculación, debido a que en este nivel educativo la elasticidad de la demanda para los alumnos potenciales ante las alteraciones del precio de la matrícula es mayor que la correspondiente a otros costes privados. En los últimos años ha tenido lugar un aumento de la autonomía financiera de las instituciones que les ha permitido diversificar sus fuentes de ingreso, incrementando el peso relativo de los ingresos vinculados a los precios de matrícula y los contratos establecidos con empresas y administraciones. No obstante, la subvención en bloque representa el principal instrumento de financiación.

Un caso específico de financiación a través de subvenciones a las plazas sería el referido al *sistema de conciertos* que son utilizados para financiar en España los Centros privados no universitarios. A través de este sistema, un Centro de titularidad privada puede establecer un concierto con la Administración educativa tras haber alcanzado el cumplimiento de una serie de requisitos previamente establecidos y comprometerse a

¹⁷² Existen países, como es el caso de Grecia, donde en lugar de utilizar la subvención en bloque emplean el presupuesto detallado (OCDE, 2008).

ofrecer un servicio educativo en condiciones de gratuidad para el usuario, de forma equivalente al que se proporcionaría en uno de titularidad pública.

Respecto a la eficiencia de la subvención no discriminada en el ámbito educativo, se han observado una serie de inconvenientes, entre los que se encuentran las siguientes:

- 1) Se trata de un instrumento financiero asociado a formas de control burocrático, con presencia reducida del mercado, pudiendo “anular” en función de la intensidad de su aplicación los incentivos que genera éste último y primando la disponibilidad de servicios a los que acceder con una calidad homogénea antes que otros aspectos como la capacidad de elección, la excelencia y la diferenciación (especialmente en costes).
- 2) Las subvenciones de los Gobiernos dirigidas a las plazas de los Centros públicos han seguido tradicionalmente una inercia en su comportamiento en base al número de alumnos matriculados en los anteriores años y bien de las plantillas docentes requeridas en la producción del servicio, haciendo que la financiación se incrementase únicamente ante una situación coyuntural favorable.

Por estos motivos, entre otros, en los últimos años se han ido introduciendo sistemas más complejos, como es el caso de la *financiación mediante fórmulas*, en los que la financiación “sigue” a la demanda, aunque se pueden introducir otros elementos que persiguen incentivar la eficiencia de los Centros. Este tipo de financiación, que ha pasado a ser el canal más extendido para la asignación de subvenciones en los países de la OCDE, se ha utilizado especialmente en el ámbito de la educación superior, aunque sus principios se consideran aplicables a cualquier nivel educativo.

Como señala la OCDE (2008), en la financiación mediante fórmulas intervienen muchos factores, entre los que se destacan los siguientes:

- 1) Con un papel preponderante, los criterios relacionados con el tamaño de la institución educativa, referidos al número de alumnos matriculados, el número de alumnos en el primer curso, el número de personal o de personal académico, etc.

- 2) Criterios de rendimiento y resultados, donde encontramos principalmente, en el caso de la educación superior, el número de licenciaturas concedidas o el número de licenciados (empleado en Bélgica (comunidad flamenca), Finlandia, Países Bajos, Portugal y determinadas Comunidades de España, entre otros); el número de créditos acumulados por los alumnos (en el caso de Bélgica (comunidad flamenca), España, Noruega y Suecia); número de alumnos que terminan cada años los estudios (España) y la duración media de la carrera (España y Portugal), entre otros.
- 3) Criterios relacionados con la calidad o el tipo de educación. En este caso, a modo de ejemplo, el campo de estudio se tiene en cuenta en la mayor parte de los países miembros de la OCDE donde se utiliza la financiación mediante fórmulas en educación superior. También se utiliza el nivel de cualificación del personal académico, como criterio complementario, en países como España, Grecia y Portugal.
- 4) Algunos países reflejan objetivos de equidad en la financiación mediante fórmulas, siendo la forma más habitual el uso de bonificaciones por estudiantes pertenecientes a grupos sociales con baja representación, como sucede en Bélgica (comunidad flamenca).
- 5) Otro criterio sería el papel que desempeñan las instituciones en el ámbito regional, como se tiene en cuenta en Finlandia; etc.

Como indicábamos antes, una de las reformas que se introdujeron en la financiación de la educación superior consistió en el cálculo de la financiación que recibía cada institución del sector público mediante criterios objetivos incorporados en una fórmula, con el objetivo de incorporar incentivos a la eficiencia de dichas instituciones en las subvenciones a las plazas¹⁷³. Pero encontramos también otros instrumentos “alternativos” empleados en este nivel educativo, como son las *convocatorias competitivas*, las *subastas de plazas* y los *contratos-programa* que comentamos brevemente.

¹⁷³ Un ejemplo de sistema de financiación mediante fórmula en educación superior lo encontramos en el utilizado por la Comunidad Autónoma del País Valenciano a partir de 1994. Véase al respecto Conselleria d'Educació i Ciència. Generalitat Valenciana, 1994; Mora y Villarreal, 1995 y Calero y Bonal, 1999.

Las convocatorias competitivas se han utilizado principalmente en la financiación de la investigación que es canalizada a través de las instituciones de educación superior, con el objetivo de seleccionar aquellos proyectos que presentan una mayor calidad investigadora. En línea con las convocatorias competitivas encontramos los contratos-programa, mediante los cuales los Gobiernos llegan a acuerdos con las Instituciones de educación superior para la consecución de determinados objetivos¹⁷⁴, como la innovación docente, la actualización de los contenidos y formación del profesorado, la mejora de las instalaciones e infraestructuras (como la creación de laboratorios más modernos, por ejemplo) y el desarrollo de programas de investigación, entre otros¹⁷⁵. Se trataría de un tipo de financiación finalista donde el objetivo se encamina hacia la mejora de la calidad general tanto de los Centros educativos como de sus empleados.

Por otro lado, las subastas de plazas (mecanismo que se empezó a utilizar a principios de los noventa en el sistema de educación británico¹⁷⁶) se basan en la asignación y financiación de un determinado número de plazas por Centro, en función de la subvención por plaza que sea solicitado: los Centros que “pujan” mediante los precios más bajos (asumiendo, por tanto, menores costes unitarios) son los que reciben financiación para un mayor número de plazas. Este método introduce automáticamente el problema de la existencia de incentivos para reducir la calidad del servicio educativo para poder reducir por esta vía el coste unitario y así conseguir en la subasta una mayor asignación de plazas. Dicho problema se resolvería introduciendo sistemas de evaluación y control de la calidad que, a su vez, incrementarían los costes¹⁷⁷.

3.2. Instrumentos de financiación a través de la demanda.

El objetivo de los instrumentos de financiación educativa a través de la demanda se centra en garantizar que los usuarios, de forma directa o a través de sus familias, puedan cubrir los costes directos e indirectos de la educación, total o parcialmente. Con ello, se persigue garantizar el acceso a los servicios educativos de forma equitativa a la vez que

¹⁷⁴ Véase, para el caso de Francia, Chevaillier (1998).

¹⁷⁵ Calero y Bonal (1999) señalan que la flexibilidad de los contratos-programa y su función finalista permiten convertirlos en instrumentos para la canalización de determinados objetivos relativos a la equidad en educación superior, si se considera, por ejemplo, la posibilidad de destinar fondos a la mejora de los resultados de determinados grupos de estudiantes; o a la financiación de cursos de extensión y otros servicios a la comunidad en Centros situados en entornos con población de bajo nivel de renta; o a la financiación de programas autónomos de becas para favorecer el acceso de grupos específicos de población, como pueden ser determinadas minorías sociales, etc.

¹⁷⁶ Véase al respecto Johnes y Cave (1994).

¹⁷⁷ Véase al respecto Calero y Bonal (1999).

favorecer la capacidad de elección por parte de los individuos y sus familias. No obstante, este último aspecto puede introducir, a su vez, problemas en el terreno de la equidad social.

La financiación pública canalizada a través de los estudiantes y sus familias, y que hacen llegar a los Centros en función de sus respectivas decisiones, ha ido aumentando progresivamente su presencia en los sistemas de financiación educativa a medida que las subvenciones en bloque han ido poco a poco reduciendo su peso. A su vez, se considera que la financiación a través de la demanda se ha ido configurando otorgando creciente importancia a la “conciencia” del coste por parte de los usuarios junto con la relevancia de la “recuperación” de la inversión. De esta manera, desde la perspectiva de la demanda educativa, encontramos cierta variedad de instrumentos, siendo los principales el *sistema de becas y ayudas a las familias*, los *vales educativos* y los *créditos educativos*, éste último referido a la educación superior. Vamos a revisar brevemente las características que definen a cada uno de ellos.

1. El *sistema de becas* se basa en la asignación de la financiación de forma selectiva a partir del establecimiento de una serie de requisitos que deben cumplir los beneficiarios, principalmente respecto al nivel de renta familiar y los resultados académicos (aunque dependerá del tipo de beca que se trate). Las becas permiten la cobertura de los costes educativos indirectos y facilitan de este modo la movilidad de un mayor número de estudiantes, redundando en la eficiencia global del sistema. Desde el punto de vista de la equidad, su papel se considera clave ya que pueden mejorar (o incluso crear) las posibilidades de acceso de determinados grupos sociales (aunque con ciertos límites) y favorecer la progresividad de los efectos redistributivos del gasto público en educación (Calero y Bonal, 1999).

En el caso concreto de la educación superior, las becas destinadas a cubrir la totalidad o parte de los gastos asociados cuentan con algunas diferencias con respecto a los niveles previos:

- a) Las cuantías deben ser mayores al resultar más costosos los materiales necesarios para el estudio, así como los gastos de manutención y desplazamiento (sobre todo en el caso de emancipación del estudiante);

- b) La movilidad de los estudiantes se convierte en este caso en un objetivo fundamental, debido al menor número de Centros en términos comparativos y la presencia de mayores niveles de competencia entre ellos;
- c) La capacidad redistributiva en este nivel educativo es más limitada, debido a que los estudiantes que pueden recibir becas han sido previamente “seleccionados” una vez que han pasado por los niveles anteriores.
- d) En relación con el punto anterior, los potenciales becarios deben cumplir con una serie de condiciones académicas previamente establecidas (también para mantener las becas) que dependen de una gran diversidad de situaciones (en función de los Centros, tipos de estudios, etc.), que no son tenidas en cuenta en los niveles previos.

También dentro de las posibles ayudas oficiales que pueden recibir las familias encontramos las *deducciones impositivas*, que consisten en el tratamiento de parte de los gastos educativos como deducibles en la liquidación del impuesto sobre la renta (como sucede en España y Francia, entre otros países). Se trata de un instrumento a través del cual puede regularse la proporción de las deducciones en función de la renta familiar, a la vez que permite incentivar el gasto privado en educación.

2. Los *vales educativos* (también conocidos como *bonos* o *cheques escolares*)¹⁷⁸ representan un tipo de financiación que “sigue” a la demanda y llega finalmente a aquellos Centros educativos que han sido seleccionados previamente por los usuarios o sus familias. Los objetivos de este instrumento de financiación pueden ser múltiples, en función del diseño específico que se utilice (puede permitirse que sean complementados con financiación privada o no) y del contexto de su aplicación, destacándose principalmente los siguientes:

- 1) Incrementar la capacidad de elección por parte de los alumnos y sus familias¹⁷⁹.
- 2) Mantener o elevar los niveles de equidad, en el sentido de que permitiría la cobertura de mínimos o la igualación de oportunidades a través de la igualación

¹⁷⁸ La literatura sobre los vales educativos ha sido bastante abundante desde la década de 1970; véase al respecto Blaug (1987), Le Grand (1989), Levin (1992), Molina *et al.* (1993).

¹⁷⁹ El diseño de un vale como no complementable con financiación privada restringiría el ámbito de elección privada, en tanto que no sería posible elegir Centros cuyos costes superen los financiados por el vale.

del acceso a servicios de la misma calidad. A su vez, el vale su puede utilizar como un instrumento de discriminación positiva encaminado a reducir las desigualdades en el plano de la equidad vertical (siendo necesario para ello que las cuantías de los vales sean inversamente proporcionales a las rentas de las familias receptoras).

2) Crear un sistema educativo diferenciado internamente, al potenciar la competencia entre los Centros, los cuales, al depender su continuidad de las elecciones de los usuarios, tendrán mayores incentivos para aumentar tanto su eficiencia productiva (reduciendo costes) como la asignativa (atendiendo a las necesidades de la demanda); y

3) Reducir la canalización burocrática de recursos a los Centros.

No obstante, las condiciones que deben cumplirse para que los vales educativos alcancen dichos objetivos son de carácter bastante restrictivo:

- a) La capacidad de elección, una de las principales justificaciones del empleo de vales educativos, se encuentra limitada por los desplazamientos que tengan que realizar los usuarios hasta los Centros (especialmente cuando los trayectos sean largos). Los costes de desplazamiento, además de los asociados directamente a los gastos de transporte, también incluyen otros elementos relacionados con la desestructuración de la vida diaria de los estudiantes, debido a la distancia existente entre su comunidad más inmediata y los Centros educativos. Este hecho hace que la compensación económica por el transporte cuente con importantes limitaciones de cara a fomentar la capacidad de elección.
- b) Las condiciones que deben cumplirse para que los vales educativos mejoren los niveles de eficiencia en un sistema educativo también son de carácter bastante restrictivo, por los siguientes motivos principalmente:
 - 1) Es necesaria la existencia de Centros actuando en competencia y territorialmente accesibles a los potenciales usuarios;

2) Los usuarios deben tener un elevado nivel de información¹⁸⁰ y tomen sus decisiones en función de criterios “racionales”, centrados en aspectos educativos¹⁸¹.

3) También, en relación con el punto anterior, al aumentar la capacidad de decisión del “consumidor” se precisa que exista coincidencia entre las preferencias particulares de los usuarios y las preferencias del conjunto de la sociedad, para no generar pérdidas de eficiencia asignativa.

De hecho, entre los principales problemas asociados a este mecanismo de financiación educativa se encuentran los siguientes:

- El énfasis asignado a la capacidad decisoria de los usuarios y sus familias, junto con la “diferenciación de producto” por parte de los Centros, propios de un contexto de *cuasimercado*, pueden provocar procesos de segregación de los distintos segmentos de población escolarizada (en función de los “valores” de los padres y madres, de características étnicas o lingüísticas, o incluso de mecanismos de selección por parte de los propios Centros).
- Por otro lado, si bien para autores como Calero y Bonal (1999) señalan que los vales educativos se pueden utilizar en un contexto en el que la producción sea exclusivamente pública y no implicar necesariamente un mayor proceso de privatización educativa, los análisis realizados para el caso de la educación infantil aplicado en Gran Bretaña así como el realizado en Valencia señalan lo contrario¹⁸².
- Y, además, se considera que la aplicación de un sistema de financiación basado en vales educativos tiende a aumentar los costes de transacción del

¹⁸⁰Se considera que en los casos en que la financiación pública “sigue” a la demanda, el sector público debe encargarse de una evaluación continuada de los resultados de los Centros educativos junto con la publicación de los mismos, de forma que sean fácilmente accesibles a los usuarios y con ellos puedan tomar decisiones. Sin embargo, un problema que tienen estas evaluaciones “por defecto” consiste en que sus resultados no van a depender únicamente de factores directos, como la calidad del Centro, sino también, y con una alta significación, de las características del alumnado matriculado, por lo que resulta difícil encontrar indicadores que consigan medir de forma aislada dichos factores “propios”.

¹⁸¹Un problema asociado al incremento de la capacidad de decisión por parte de individuos y familias se encuentra en la posibilidad de que las decisiones sean tomadas en función de criterios como la “composición social” del alumnado de los Centros (en términos socioeconómicos y/o de origen étnico), la disposición de instalaciones que no tienen que ver con la mejora directa del proceso educativo, etc.

¹⁸²Véase al respecto Granell (1995), Belausteguigoitia (1995) y Granell y Fuenmayor (1997), para el caso del sistema de vales utilizado para financiar la educación infantil por parte del Ayuntamiento de Valencia desde 1993 y Maxwell (1995) para el caso de Gran Bretaña.

sistema educativo al incrementar la necesidad de labores de administración, coordinación, control, etc.

Todo ello lo convierte en un instrumento muy controvertido, más vinculado a la capacidad de elección que a otros aspectos relacionados con la equidad educativa.

3. Entre los instrumentos utilizados en la educación superior, aparte del sistema de becas, encontramos el *crédito educativo*¹⁸³. Este mecanismo es el que más claro refleja la introducción de la “con(s)cienza” del coste y la recuperación de la inversión en los métodos de financiación educativa. Los créditos educativos suponen el traslado de la carga financiera de la educación a los usuarios últimos: si bien se conceden normalmente en función de la renta familiar (implicando simultáneamente a individuos y familias), son los individuos los responsables de hacer frente de su devolución a lo largo de su vida activa. Dependiendo del sistema de crédito, el endeudamiento se contrae con el Estado o bien directamente con instituciones financieras, pudiendo también diferenciar entre los créditos de tipo hipotecario y los créditos-renta¹⁸⁴.

La justificación teórica para la participación pública en los créditos educativos para algunos autores se encuentra en la consideración de existencia de competencia imperfecta en los mercados de capitales, donde las instituciones financieras no conceden créditos a los estudiantes que carecen de avales. En este sentido, aparte de conceder los préstamos directamente, el Sector público puede intervenir como avalista o bien canalizar la denominada “beca oculta”, estableciendo subvenciones implícitas en el crédito a través de tipos de interés reducidos y concesiones de períodos de carencia, entre otras medidas. La dimensión de la “beca oculta” que contienen los créditos educativos también va a depender de las características de la familia, de manera que se considera que son generadores, potencialmente, de efectos redistributivos progresivos.

Señalar que se trata de un instrumento vinculado a la recuperación de costes, de forma que, a través de él, el sector público persigue el retorno de los fondos por parte de

¹⁸³ Los créditos educativos recibieron especial atención teórica a partir de finales de la década de 1960, como instrumento básico para recuperar los costes de la educación superior. No obstante, hasta finales de la década de 1980 a su alrededor había más debate teórico que aplicaciones prácticas. Véase al respecto Glennerster (1993).

¹⁸⁴ Algunos ejemplos de la aplicación práctica de los créditos-renta los encontramos en Creedy (1995), Descals (1997) y Williams (1998). Chapman (1997) escribió sobre la “neutralidad” del crédito-renta en el sistema educativo australiano en relación con el acceso de diferentes grupos socioeconómicos a la educación superior y Oosterbeek (1998) lo hizo sobre el reducido impacto negativo en el acceso de una transición teórica hacia un sistema de crédito-renta.

quien se beneficia de la educación superior. Este tipo de medidas se aplican en el nivel educativo superior principalmente por dos motivos: 1) el segmento de población que se beneficia de la educación superior es más reducido, en comparación con el resto de los niveles de enseñanza y, además, normalmente se encuentra en mejores condiciones para asumir el pago; 2) este nivel educativo permite el acceso a puestos de trabajo que van a estar comparativamente mejor remunerados, dotando de mayor capacidad de pago para la devolución de la financiación recibida.

No obstante, los sistemas de financiación en los que el peso del crédito educativo es significativo pueden generar efectos “disuasorios” de cara a decidir entre el acceso o no a los niveles educativos superiores. Se considera que el crédito-renta, donde la amortización se realiza una vez que el individuo forma parte del mercado de trabajo (estando vinculadas las devoluciones a las rentas que éste obtiene en el futuro) tendería a reducir tales efectos. Así, en aquellos períodos en los que el individuo obtenga reducidos ingresos, las devoluciones igualmente se reducirían o incluso se interrumpirían. Sin embargo, no se llega a eliminar completamente uno de los principales incentivos adversos asociados a este instrumento de financiación: en general, como ya hemos comentado, los solicitantes de créditos educativos van a tender a elegir aquellos programas de estudios y trabajos que estén asociados a retribuciones más altas; dicha “pauta” de elección sólo se va a considerar eficiente cuando el rendimiento privado coincida con el rendimiento social, ya que en caso contrario tendrá lugar un desvío de la demanda hacia las carreras con mayor rendimiento privado que no resultaría positivo para el conjunto de la sociedad. En el caso de los créditos-renta, además, al tratarse de decisiones inter-temporales, los estudiantes pueden buscar minimizar la cantidad que piden prestada y aceptar más trabajo remunerado en el presente, para reducir el riesgo futuro. Por este motivo, entre otros, se cuestiona la capacidad que tiene este instrumento de financiación en términos de mejora de la eficiencia¹⁸⁵ y la equidad, siendo necesario en su evaluación tener también en cuenta hasta qué punto su presencia supone la reducción de otras fuentes de financiación.

¹⁸⁵ Se considera que un tipo de incentivo adverso que puede introducir el crédito-renta funcionaría de forma similar a la denominada “trampa de la pobreza”: si en un programa de crédito-renta se estableciese que las devoluciones del mismo serían interrumpidas en caso de que las rentas del trabajador se situaran por debajo de un determinado porcentaje de ingresos medios, se introducirían distorsiones en el mercado de trabajo en la medida en que existirían incentivos por parte del trabajador para no aumentar su oferta de trabajo de manera que consiguiera superar dicho porcentaje de ingresos medios.

Anexo III. Componentes de las becas y ayudas a la educación.

Atendiendo a la información procedente de la *Estadística de Becas y Ayudas al estudio*, las becas y ayudas al estudio se clasifican de acuerdo a los siguientes tipos:

- *Enseñanza*. Dirigidas a reducir los gastos determinados por razón de la condición jurídica del centro y destinados a la matriculación y otros servicios de enseñanza.
- *Compensatoria*. Compensan a las familias con rentas más bajas por la no incorporación del estudiante al mercado de trabajo.
- *Transporte*. Las asignadas por este concepto en razón de la distancia entre el domicilio familiar del estudiante y el centro de estudios.
- *Comedor*. Las concedidas para contribuir a los gastos de desayuno y/o comida fuera del domicilio del estudiante.
- *Residencia*. Destinadas a paliar los gastos derivados de la residencia del alumno fuera del domicilio familiar durante el curso escolar.
- *Libros de texto y material didáctico*. Suponen la entrega al alumnado bien del material directamente, bien de un medio de pago (efectivo, cheque, etc.) para su adquisición (quedan excluidos los programas de gratuidad y otros sistemas de financiación que, sin tener carácter universal, no cumplen los criterios exigidos en la definición aplicada a beca).
- *Cursos de idiomas extranjeros*. Concedidas para este tipo de actividades, independientemente de que se lleven a cabo en España o en el extranjero.
- *Necesidades educativas específicas*. Incluye todas las ayudas individualizadas (independientemente del tipo: transporte, comedor, etc.) destinadas específicamente al alumnado de educación especial y aquellas que sirven para atender necesidades específicas de apoyo educativo del alumnado de cualquier nivel de enseñanza.
- *Exención de precios públicos y tasas por servicios académicos*. Gratuidad de matrícula de enseñanzas superiores, ligada al cumplimiento de requisitos socioeconómicos y/o académicos.
- *Bonificación de precios por servicios académicos para familias numerosas de tres hijos*. Reducción del precio de la matrícula de enseñanzas superiores en el caso de familias pertenecientes a esta categoría.

- *Movilidad*. Se conceden a estudiantes de enseñanzas superiores que realizan sus estudios en España en una comunidad autónoma distinta a la de su residencia.
- *Intereses de préstamos*. Recogen las subvenciones financiadas por las Administraciones educativas para intereses en el caso de préstamos bancarios a estudiantes de enseñanzas superiores.
- *Complementos a las becas Erasmus*. Representan las aportaciones complementarias de las Administraciones educativas a las becas Erasmus.
- *Colaboración*. Las orientadas a favorecer la participación del alumnado universitario en distintos departamentos universitarios.
- *Proyecto fin de estudios*. Fundamentalmente dirigidas al alumnado universitario, aunque también existen dirigidas al alumnado de los Ciclos Formativos de Grado Superior, para aminorar los gastos derivados del mismo.
- *Séneca*. Las correspondientes a esa convocatoria del Ministerio de Educación, que tienen por objeto facilitar los intercambios de estudiantes entre centros universitarios españoles a través de ayudas económicas destinadas a cubrir los gastos de desplazamiento y estancia durante el periodo de estudios en otra Universidad. Se incluyen los complementos a estas becas que conceden las Administraciones educativas de las CC. AA.
- *Movilidad Internacional*. Se otorgan a estudiantes residentes en España que realizan intercambios de estudios con el extranjero, excepto becas Erasmus. Incluye por ejemplo el Programa ISEP (*Internacional Student Exchange Program*).
- *Excelencia*. Enfocadas a incentivar a estudiantes con aprovechamiento académico excelente.

Anexo IV. Caracterización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

Para facilitar la interpretación de la información se ofrece a continuación una descripción de los principales conceptos utilizados en la caracterización del alumnado:

Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo: aquel que requiere y recibe una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar. Se incluye sólo el alumnado valorado por los correspondientes servicios de orientación educativa o el personal competente a tal efecto. Este alumnado se clasifica según las necesidades que precisa en:

- *Alumnado que presenta necesidades educativas especiales.* El valorado como tal por los equipos o servicios de orientación educativa que requiere por un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta. Incluye las siguientes categorías: discapacidad auditiva, discapacidad motora, discapacidad intelectual, discapacidad visual, trastornos generalizados del desarrollo, trastornos graves de conducta/personalidad y plurideficiencia.
- *Alumnado con altas capacidades intelectuales.* El valorado como tal por equipos o servicios de orientación educativa que recibe atención educativa a través de medidas específicas: adaptaciones curriculares de profundización o de ampliación del currículo, flexibilización del periodo de escolarización, y/o participación en programas extracurriculares de enriquecimiento.
- *Alumnado con integración tardía en el sistema educativo español.* El procedente de otros países que en el curso escolar de referencia se ha incorporado a las enseñanzas obligatorias del sistema educativo español y se encuentra en, al menos, una de las siguientes situaciones: a) está escolarizado en uno o dos cursos inferiores al que le corresponde por su edad; b) recibe atención educativa específica transitoria dirigida a facilitar su inclusión escolar, la recuperación del desfase curricular detectado, o el dominio de la lengua vehicular del proceso de enseñanza.

- *Otras categorías de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.*
 - Retraso madurativo. Alumnado con retraso madurativo neurológico y psicológico que no puede ser dictaminado con precisión durante la etapa de educación infantil. Por lo tanto se excluye esta categoría de las etapas educativas posteriores.
 - Trastornos del desarrollo del lenguaje y la comunicación. La definición se establece de acuerdo a las aportadas en las Clasificaciones DSM (Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales) y CIE-F80 (Clasificación internacional de enfermedades) e incluye: trastornos del lenguaje expresivo, mixto del lenguaje receptivo-expresivo, fonológicos y de la comunicación no especificado.
 - Trastornos del aprendizaje. Se basa en la definición aportada en las Clasificaciones DSM y CIE (F81) e incluye los trastornos específicos del desarrollo del aprendizaje escolar de la lectura, la expresión escrita, el cálculo y otros trastornos no especificados. Se incluyen, entre otros, los siguientes trastornos: dislexia, disortografía y discalculia.
 - Alumnado con desconocimiento grave de la lengua de instrucción. El escolarizado dentro de las etapas obligatorias y no considerado dentro de la incorporación tardía y que recibe un apoyo educativo complementario.
 - **Alumnado en situación de desventaja socio-educativa.** El escolarizado en las etapas obligatorias que presenta un desfase escolar significativo, con dos o más cursos de diferencia entre su nivel de competencia curricular y el curso en el que está escolarizado, por encontrarse en situaciones de desventaja socioeducativa derivadas de su pertenencia a minorías étnicas y/o culturales, por factores sociales, económicos o geográficos, o por dificultades de inserción educativa asociadas a una escolarización irregular.

Anexo V. Reformas de política educativa y reformas de ajuste en el gasto en educación tras la crisis. Incidencia en la descentralización educativa y la formación de cuasimercados en educación.

A partir de 2012 se pusieron en marcha tres grandes reformas –una educativa y dos de ajuste presupuestario– que tuvieron incidencia directa en el panorama de la educación en España¹⁸⁶. La regulación en la que se fundamentan es la siguiente:

- 1) Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo (RDL 14/2012).
- 2) Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio; Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto; y Real Decreto 472/2014, de 13 de junio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas (RD 1000/2012: curso 2012/2013; RD 609/2013: curso 2013/2014; RD 1721/2007: curso 2014/2015).
- 3) Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE).

El Real Decreto-ley 14/2012 fue aprobado de forma unilateral por el Gobierno, incorporando medidas de ajuste en los recursos humanos y en el gasto en educación (universitaria y no universitaria), con objeto de lograr una mayor eficiencia y, como su nombre indica, la “racionalización” (recorte) del sistema.

Entre las medidas relacionadas con los recursos humanos, destacan:

- La ampliación del plazo mínimo de 3 a 10 días para la sustitución temporal del personal docente;
- El aumento del límite legal de alumnos por aula, del 10% al 20%;
- La ampliación del límite de horas lectivas del profesorado no universitario (que pasa de un máximo de 25 horas en Infantil y Primaria y 21 en Secundaria, a un

¹⁸⁶Junto con ellas, las reformas laborales puestas en marcha por el Gobierno y el propio impacto de la consolidación fiscal por efecto de la crisis de 2008, también contribuyeron a la transformación del panorama educativo español.

mínimo de 25 y 20 horas lectivas, respectivamente) y la del profesorado universitario si no acreditan una labor investigadora suficiente;

- La congelación de la oferta de empleo público, con la limitación al 10% de la tasa de reposición en las Universidades (en una segunda fase, del 50%).

Entre las disposiciones relativas al ajuste del gasto en educación se encuentran, entre otras:

- Medidas de congelación o reducción de complementos;
- Subidas del precio de las escuelas infantiles de 0 a 3 años;
- Mayor disciplina presupuestaria en las Universidades públicas;
- Subidas de las tasas universitarias.

Respecto a los Reales Decretos 1000/2012, 609/2013 y 472/2014, por los que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio, plantean como objetivo el fomento de la eficiencia en la adjudicación de becas y ayudas, incorporando criterios de concesión que tienen en cuenta, en mayor medida, los resultados académicos del alumno. De hecho, con el RD 609/2013 se establece que “todos los alumnos que no superan unos niveles de renta tendrán derecho una cuantía mínima dirigida a garantizar el derecho a la educación, pero se incluye una parte variable que se distribuirá según una fórmula que combina renta y rendimiento, de forma que los estudiantes que obtengan mayores cuantías serán aquellos con renta más baja y mejor rendimiento”. (Programa Nacional de Reformas, 2014).

La LOMCE fue aprobada en 2013 con un insuficiente consenso parlamentario, y entró en vigor en el curso 2014-2015, por lo que su aplicación queda fuera del período de análisis de la presente investigación. No obstante, conviene señalar que si bien no se considera propiamente una reforma de ajuste económico, a pesar de que en el texto se recoge que “se apoya en evidencias y recoge las mejores prácticas comparadas”, para muchos autores se trata de una reforma amparada en una serie de patrones ideológicos de corte neoliberal¹⁸⁷. Tal y como señala la LOMCE, los principales objetivos que persigue la reforma son:

¹⁸⁷Véase en este sentido Moreno (2012), Marbán y Rodríguez (2014).

- reducir la tasa de abandono temprano de la educación, en línea con el cumplimiento de los objetivos de *Europa 2020* (donde se establece una reducción de la tasa de abandono educativo temprano hasta el 15% en 2020¹⁸⁸);
- mejorar los resultados educativos de acuerdo con criterios internacionales, tanto en la tasa comparativa de alumnos y alumnas excelentes, como en la de titulados en Educación Secundaria Obligatoria;
- mejorar la empleabilidad y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes.

Los principios sobre los cuales la LOMCE indica que va a pivotar la reforma son, fundamentalmente:

- 1) el aumento de la autonomía de centros;
- 2) el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros;
- 3) las evaluaciones externas de fin de etapa;
- 4) la racionalización de la oferta educativa¹⁸⁹ y
- 5) la flexibilización de las trayectorias.

Y es precisamente en el análisis de dichos principios, que van a marcar las principales líneas básicas de la reforma educativa, donde se observan los mencionados patrones ideológicos, que se concretan en dos puntos clave:

- La menor comprensividad, al incluir itinerarios más flexibles y tempranos, con una mayor orientación a los resultados académicos¹⁹⁰.

¹⁸⁸Para cumplir este objetivo, el Gobierno puso en marcha con anterioridad dos planes de actuación específicos, destinando en 2012 una dotación presupuestaria de cien millones de euros y presupuestando para 2014 en torno a trescientos tres millones de euros del Fondo Social Europeo (Programa Nacional de Reformas, 2014).

¹⁸⁹La racionalización de la oferta educativa se refiere al refuerzo, en todas las etapas, del aprendizaje de materias troncales que contribuyan a la adquisición de las competencias fundamentales para el desarrollo académico de los alumnos. Para ello es necesario una revisión curricular (a partir de la aprobación de la ley orgánica) donde la clave será “favorecer una visión interdisciplinar” que “deberá tener muy en cuenta las necesidades de aprendizaje vinculadas a los acelerados cambios sociales y económicos que estamos viviendo”. Todo ello deberá conducir a la simplificación del desarrollo curricular, que “es un elemento esencial para la transformación del sistema educativo”; “simplificación que, de acuerdo con las directrices de la Unión Europea, debe proporcionar un conocimiento sólido de los contenidos que garantice la efectividad en la adquisición de las competencias básicas”. (LOMCE, 2013).

¹⁹⁰Se reorganiza la Educación Secundaria Obligatoria (E.S.O.) en dos ciclos: el primero formado por los cursos de 1º, 2º y 3º (antes era 1º y 2º) y el segundo formado únicamente por 4º curso, que a su vez

- La libertad de elección y autonomía de los Centros como ejes vertebradores del sistema educativo, con cambios en la gobernanza de los Centros educativos¹⁹¹.

Todos estos aspectos señalados en los que se basa la LOMCE forman parte de lo que indicábamos en el segundo capítulo relativo a la privatización en la educación o *privatización endógena*. Veamos ahora cuáles han sido los principales impactos de la implementación estas reformas (tanto las de ajuste presupuestario como la educativa una vez puesta en marcha), en términos de la descentralización y liberalización del sistema educativo, así como de la formación de *cuasimercados*.

Impacto sobre la descentralización educativa.

Se considera que la LOMCE ha reabierto el debate político sobre la autonomía en materia educativa correspondiente a las Comunidades Autónomas, debido a la introducción de las siguientes medidas (artículo 6 bis y artículo 147 disposición adicional 38; LOMCE, 2013:

- La centralización de competencias en materia de evaluación, a partir de las evaluaciones externas diseñadas por el Gobierno en la E.S.O. y Bachillerato.

contempla dos opciones: 1) enseñanzas académicas para la iniciación al Bachillerato; y 2) enseñanzas aplicadas para la iniciación a la Formación Profesional (FP), pudiéndose obtener el título de graduado en la E.S.O. por ambas opciones. A su vez, se crea un nuevo título de Formación Profesional Básica, de dos años de duración, pudiéndose acceder a partir de los 15 años (es decir, un año antes respecto a la ley anterior), sin necesidad de haber superado la E.S.O., permitiendo seguir formando al alumno para retomar tales estudios o acceder a la FP de Grado Medio (se considera la FP Básica como una extensión de la Garantía Social de la LOGSE y los Programas de Cualificación Profesional Inicial de la LOCE). Se introducen evaluaciones finales en Educación Primaria, en la E.S.O. y en Bachillerato (en el primer caso sin efectos académicos, y en los demás se tratará de evaluaciones externas, diseñadas por el Gobierno, siendo necesaria la superación de la prueba para la obtención de la titulación). Se intensifica la carga lectiva en competencias como comprensión lectora, matemáticas, ciencia y tecnología). Se limita la promoción de curso en E.S.O. con tres o más materias suspensas o con dos materias si se trata de Lengua Castellana y Literatura y Matemáticas.

¹⁹¹La LOMCE viene a introducir dos cambios muy significativos en la gobernanza de los Centros educativos. Por un lado, dota a los Centros de mayor autonomía para desarrollar proyectos educativos con los que poder satisfacer el derecho a la libertad de elección de los usuarios, reforzando para ello “(...) la capacidad de gestión de la dirección de los centros, confirmando a los directores, como representantes que son de la Administración educativa en el centro y como responsables del proyecto educativo, la oportunidad de ejercer un mayor liderazgo pedagógico y de gestión” (LOMCE, 2013). Por otro, los Consejos Escolares pasan a ser órganos consultivos más que decisorios, asignando la principal responsabilidad pedagógica y de gestión a los directores (Marbán y Rodríguez, 2014). Por lo tanto, el papel de los Directores como gestores de los Centros pasa a ser clave, siendo éstos elegidos, a su vez, por una comisión constituida con mayoría de representantes de la administración educativa: “La selección será realizada por una comisión constituida, por un lado, por representantes de las Administraciones educativas, y por otro, en una proporción mayor del treinta y menor del cincuenta por ciento, por representantes del centro correspondiente. De estos últimos, al menos el cincuenta por ciento lo serán del Claustro del profesorado de dicho centro” Artículo 135.2. LOMCE (2013).

- La introducción de un mayor control de la Administración Central sobre el currículo, estableciendo un mínimo del 50% de las horas de contenidos troncales comunes y regulados por el Gobierno en todo el territorio.
- La regulación en el uso de la enseñanza de la lengua castellana y las lenguas propias oficiales de las CC.AA.

Respecto a las reformas de ajuste presupuestario asociadas al proceso de consolidación fiscal de las Comunidades Autónomas, se considera que han generado un efecto desequilibrante en la *equidad interterritorial* educativa, por tres motivos principalmente (Marbán y Rodríguez, 2014):

- 1) La aplicación de forma lineal de los ajustes, sin tener en cuenta los desequilibrios socioeconómicos con los que partía cada una de las Comunidades Autónomas. Si a ello se le une el hecho de que, como señala la OCDE (2013a), los resultados académicos se pueden atribuir en gran medida a diferencias socioeconómicas existentes entre las regiones, el resultado final puede tener un efecto significativo en la igualdad de oportunidades¹⁹².
- 2) Las Comunidades Autónomas no han repercutido de igual manera los recortes en sus políticas de incentivos y ayudas al estudio en cuanto a las desgravaciones fiscales, los programas de gratuidad de libros o las medidas de apoyo específico al refuerzo de una segunda lengua extranjera.
- 3) Las Comunidades Autónomas, amparadas en la discrecionalidad que ofrecida por el RD 14/2012, adoptaron con distinta intensidad las medidas que la ley les permitía en determinados aspectos¹⁹³.

A su vez, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local supone en su aplicación una recomposición de las competencias educativas entre las administraciones públicas, en la medida en que las Comunidades Autónomas pasan a asumir competencias en educación propias de los Municipios, tales

¹⁹² Además de romper la tendencia a la convergencia en el gasto público educativo observado entre las regiones antes de la crisis (Calero, 2012). Este aspecto será objeto de análisis en este capítulo, en apartados posteriores.

¹⁹³ Aspectos como el aumento en un 20% del número máximo de alumnos por clase (según el Programa Nacional de Reformas de 2013, sólo lo aplicaron 9 de las 17 CC.AA.), la oferta de bachillerato de sus Centros educativos o el aumento de las tasas universitarias entre el 15% y el 25% de los costes en la primera matrícula de una asignatura.

como la capacidad operativa en la programación educativa o la construcción de Centros de enseñanza¹⁹⁴.

Como señalan Vicente Marbán y Gregorio Rodríguez, “aunque resulta prematuro precisar su impacto en el sistema educativo, tal redistribución de competencias en un contexto de incertidumbre económica, ajustes presupuestarios y reforma integral de la educación no universitaria puede introducir todavía más incertidumbre al sistema. La eficacia de su aplicación en buena medida dependerá de la leal colaboración entre las administraciones implicadas, de una correcta evaluación del coste de las transferencias realizadas y del grado de conciliación entre la racionalización del gasto y la aceptación de la diversidad y pluralidad de las realidades municipales” (Marbán, V. y Rodríguez, G.,2014).

Impacto en la formación de *cuasimercados*.

A través de la mayor autonomía de los Centros, la libertad de elección de los mismos por parte de los usuarios, el cambio en su gobernanza a través de la figura del director gerente (más profesionalizado y mejor acreditado para dicha labor), la realización de evaluaciones externas y la publicación de los resultados (para su clasificación), entre otras, la LOMCE vendría a implementar la reproducción del sistema de mercado dentro del educativo en España.

Ello no implica necesariamente que estas medidas no puedan traducirse en una mejora notable en términos de eficiencia en la gestión de recursos y en la calidad educativa, facilitando la consolidación fiscal y mejorando la posición comparativa de España a nivel internacional. No obstante, medidas como la libertad de elección y la autonomía de los Centros educativos, desarrollados en un contexto de crisis como el que se encuentra la economía española, pueden tener un impacto no deseado sobre la igualdad de oportunidades de las clases sociales más desfavorecidas, que precisamente han visto aumentado su tamaño a raíz de la crisis. Entre las principales razones se encuentran (Marbán y Rodríguez, 2014):

¹⁹⁴Los Municipios conservan sus competencias en la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local; en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y en la aportación de los solares necesarios para la construcción de nuevos Centros docentes.

- Estas medidas van a suponer un aumento de los costes de transacción en el proceso de elección de Centro, de forma que las familias con menos recursos se van a situar, de partida, en peores condiciones de acceso.
- Se considera que la mayor autonomía de los Centros, enfocada a los resultados, dará lugar a proyectos socioeducativos orientados hacia unas clases medias a las que los más afectados por la crisis han dejado de pertenecer, viéndose excluidos de los mismos.
- En relación con el punto anterior, en la medida en que las familias con menor nivel de renta concentran un mayor nivel de abandono educativo y fracaso escolar, los Centros –que compiten entre sí en base a indicadores de resultados y una gestión de costes más estricta– no van a estar interesados en ellas.

En lo que respecta a los conciertos educativos, la LOMCE va a profundizar en las estrategias convencionales de concertación de plazas públicas en Centros privados, al ampliar la duración mínima de los conciertos educativos de cuatro a seis años en el caso de la Educación Primaria¹⁹⁵ y al “armonizar” la oferta educativa gratuita con la “demanda social” en su artículo 109, de manera que se va a garantizar la existencia de plazas suficientes pero sin hacer ninguna referencia a que éstas sean públicas¹⁹⁶, como si hacía la LOE¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Artículo 16.3: Corresponde al Gobierno establecer los aspectos básicos a los que deben someterse los conciertos. Estos aspectos se referirán al cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación y en las normas que le sean de aplicación de la presente Ley; a la tramitación de la solicitud, la duración máxima del concierto y las causas de extinción; a las obligaciones de la titularidad del centro concertado y de la Administración educativa; al sometimiento del concierto al derecho administrativo; a las singularidades del régimen del profesorado sin relación laboral; a la constitución del Consejo Escolar del centro al que se otorga el concierto y a la designación del director. En concreto, el concierto educativo tendrá una duración mínima de seis años en el caso de Educación Primaria, y de cuatro años en el resto de los casos. (LOMCE, 2013)

¹⁹⁶ Artículo 109.1: En la programación de la oferta de plazas, las Administraciones educativas armonizarán las exigencias derivadas de la obligación que tienen los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación y los derechos individuales de alumnos y alumnas, padres, madres y tutores legales.

Artículo 109.2: Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas, teniendo en cuenta la programación general de la enseñanza, las consignaciones presupuestarias existentes y el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos y, como garantía de la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos y alumnas con necesidad específica de apoyo educativo, tomando en consideración la oferta existente de centros públicos y privados concertados y la demanda social. Asimismo, las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas suficientes. (LOMCE, 2013)

¹⁹⁷ Artículo 109.2: Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y privados concertados y, como garantía de la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de

Se considera que tanto la LOMCE como las reformas de ajuste introducidas por los RDL van a contribuir a agravar dos aspectos que han ido ganando peso en los últimos años:

- 1) Los sucesivos cambios introducidos en la regulación de los conciertos educativos en las Comunidades Autónomas, orientados a favorecer la libertad de elección, que han modificado las áreas de influencia educativa de los Centros y redefinido los criterios de asignación del alumnado (Calero, 2012)¹⁹⁸.
- 2) El desarrollo de nuevos modos de concertación, en los que el sector privado minimiza los riesgos de su inversión y los traslada a la Administración pública¹⁹⁹ (Marbán y Rodríguez, 2014)

Si tenemos en cuenta que España se sitúa entre los principales países miembros de la UE y de la OCDE en lo referente a alumnado matriculado en Centros concertados en la educación obligatoria, el hecho de que pueda aumentar el peso del sector privado financiado con recursos públicos en el conjunto de la oferta educativa puede tener implicaciones en términos de equidad del sistema, siempre que estas medidas no vayan acompañadas de la exigencia de retornos sociales mediante, como señalan por ejemplo Vicente Marbán y Gregorio Rodríguez, la introducción de cláusulas de integración y medidas de control que garanticen la escolarización de los colectivos en riesgo de exclusión social, reduciendo así la reproducción de las diferencias socioeconómicas y de polarización social que se generan.

los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. Asimismo, las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas públicas suficientes especialmente en las zonas de nueva población.

Artículo 15: Las Administraciones públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo. Artículo 32: Las Administraciones públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en bachillerato en sus distintas modalidades y vías (LOE, 2006).

¹⁹⁸Este aspecto será analizado con más detalle en el Capítulo 6 de la presente Tesis.

¹⁹⁹Existen casos de Comunidades Autónomas, como la Comunidad de Madrid, en las que, por razones ideológicas y/o de escasez de liquidez para invertir en Centros públicos, los Ayuntamientos ceden terrenos públicos para construir Centros privados o bien se privatizan Centros públicos ya construidos, a cambio del pago de un canon mensual, o bien se contrata la gestión de Escuelas infantiles públicas con empresas privadas, pudiendo hacer éstas uso de dicho espacio público fuera del horario escolar, realizando actividades complementarias con carácter lucrativo (Díez, 2010).

